



LES RÉSULTATS DE COPENHAGUE :

Les négociations & l'Accord



SERIES POLITIQUES CLIMATIQUES DU GROUPE ENVIRONNEMENT & ENERGIE



FÉVRIER 2010

Renforcement des capacités des responsables politiques en matière de lutte contre le changement climatique dans les secteurs clés

Le projet du groupe de l'environnement et l'énergie du PNUD, «*Renforcement des capacités des responsables politiques en matière de lutte contre le changement climatique*», vise à renforcer les capacités nationales des pays en développement à élaborer des options de politiques pour faire face aux changements climatiques dans les différents secteurs et diverses activités économiques. Les objectifs globaux du projet sont de deux ordres :

- Accroître la capacité nationale à coordonner les points de vue ministériels et à participer au processus de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), en particulier dans le contexte du Plan d'action de Bali ;
- Evaluer les flux d'investissements et apports financiers destinés à la lutte contre le changement climatique dans des secteurs clés choisis et renforcer les capacités de planification sectorielle de la lutte contre le changement climatique.

À l'appui du premier objectif, le PNUD a produit une série de documents d'information sur les négociations. Il s'agit notamment de :

- *Feuille de route de Bali : les questions clés en négociation*, octobre 2008
- *Le financement au titre de la Feuille de route de Bali : Conception, administration et déboursement des fonds*, juillet 2009
- *Mesures d'atténuation adaptées au contexte national : les questions clés en négociation*, août 2009

Le but de cette étude est d'évaluer les résultats fondamentaux de la Conférence de Copenhague, y compris l'état d'avancement des négociations sur les questions clés inscrites dans les deux volets des négociations officielles et les dispositions de l'Accord de Copenhague, et de dégager leurs implications pour la mise en œuvre des mesures à prendre dans les pays en développement. **Il est important de noter que, dans le présent document, l'analyse se fonde sur les textes de négociation de la CCNUCC tels qu'ils étaient présentés en février 2010. Les délibérations sur bon nombre de termes utilisés dans le présent document sont toujours en cours dans le cadre des négociations et, par conséquent, l'utilisation de certains termes est d'ordre spéculatif. En outre, les positions des parties peuvent avoir évolué depuis l'élaboration de ce document. Bien que l'auteur estime avoir rendu compte fidèlement les positions des parties, mais les nuances voulues par les Parties peuvent ne pas avoir été, toutes, saisies.**

Remerciements

Les opinions présentées dans ce document sont celles personnelles de l'auteur. L'auteur tient à remercier les réviseurs suivants pour leurs précieuses observations : Mirey Atallah, Simon Billett, Javier Blanco, Hernán Carlino, Rebecca Carman, Anilla Cherian, Tim Clairs, Bhujang Dharmaji Rao, Cassie Flynn, Yannick Glemarec, Mamunul Khan, Robert Kelly, Juan Mancebo, Susanne Olbrisch, Oscar Paz, Martha Perdomo, Daniela Stoycheva, et Veerle Vandeweerd.

Le projet et cette publication ont été rendus possibles grâce au généreux soutien des gouvernements norvégien, finlandais, suisse et espagnol et de la Fondation des Nations Unies et du PNUD.

Précision

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles de (s) l'auteur (s) et ne représentent pas nécessairement celles de l'Organisation des Nations unies, notamment le PNUD, ou ses Etats membres.

LES RÉSULTATS DE COPENHAGUE : LES NÉGOCIATIONS & L'ACCORD

DR. ALINA AVERCHENKOVA
ANALYSTE PRINCIPALE, FIRST CLIMATE

SOMMAIRE

Liste des acronymes	ii
1. Introduction	1
2. La Feuille de route de Bali et les résultats de Copenhague	2
3. Vision commune	6
4. Renforcement des mesures d'atténuation et des moyens de mise en œuvre associés	9
4.1 Engagements et mesures pris par les pays développés	9
4.2 Mesures d'atténuation par les pays en développement	12
4.3 REDD-plus	16
4.4 Autres thèmes relevant de l'action d'atténuation	18
5. Adaptation	19
6. Renforcement des mesures de fourniture de ressources financières et investissements	23
7. Renforcement des mesures de mise au point et de transfert de technologies	27
8. Conclusions : Implications pour la mise en œuvre des mesures de lutte contre le changement climatique	29
Références	31

Liste des acronymes

AC	Accord de Copenhague
APD	Aide publique au développement
AOSIS	Alliance des petits Etats insulaires
AWG-KP	Groupe de travail spécial sur les nouveaux engagements des Parties visées à l'Annexe I au titre du Protocole de Kyoto
AWG-LCA	Groupe de travail spécial de l'action concertée à long terme au titre de la Convention
BAP	Plan d'action de Bali
CCNUCC	Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
CDM	Mécanisme pour un développement propre
CdP	Conférence des Parties
DPI	Droits de propriété intellectuelle
FEM	Fonds mondial pour l'environnement
G-20	Groupe des vingt
G-8	Groupe des huit
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
MAAN	Mesures d'atténuation appropriées au niveau nationale
MDP	Conférence des Parties siégeant en tant que Réunion des Parties
PEID	Petits Etats insulaires en développement
PMA	Les Pays les moins avancés
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
QNV	Quantification, Notification et Vérification
QRE du GIEC	Quatrième rapport du GIEC
REDD-plus	Réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation des forêts, plus la conservation
SBSTA	Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique
SQ	Statu quo
UE	Union européenne
UTCATF	Utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie

1. INTRODUCTION

Au cours des deux dernières années, les négociations internationales sur le changement climatique ont été axées sur la négociation d'un cadre global pour une action renforcée sur le changement climatique. Progressant sur deux voies, l'une au titre du Protocole de Kyoto et l'autre au titre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), ces négociations étaient susceptibles de livrer un résultat convenu décrivant les principaux éléments du cadre futur, à la conférence sur le changement climatique de la CCNUCC à Copenhague, en décembre 2009.

À Copenhague, les deux voies de négociation ont présenté des textes de négociation inachevés à la Conférence des Parties de la CCNUCC (CdP) et à la Conférence des Parties siégeant en tant que Réunion des Parties au Protocole de Kyoto (RdP) qui servent respectivement en tant qu'organes directeurs de la Convention et du Protocole de Kyoto. Des travaux complémentaires ont été entrepris et un progrès a été accompli dans les négociations techniques menées dans le cadre de la Conférence des Parties. Les avancées réalisées sont mentionnées dans le texte révisé publié après Copenhague.¹ Toutefois, il n'a pas été possible de finaliser les négociations techniques et d'adopter des décisions formelles.

Dans un cadre parallèle, à Copenhague, un groupe de chefs d'État, représentant les principaux pays émetteurs de GES et les principaux groupes de négociation, ont négocié « l'Accord de Copenhague »,² qui décrit les principaux éléments du futur cadre et s'engage à fournir une quantité importante de financements en provenance des pays industrialisés pour aider les pays en développement dans la lutte contre le changement climatique. L'accord n'a cependant pas été officiellement adopté par la CdP et la RdP, à la séance plénière de clôture, mais « acte en a été pris », ce qui l'a laissé au niveau plutôt d'une déclaration politique que d'une décision officielle des Nations unies.

La conférence de Copenhague n'a pas été à la hauteur des grandes attentes consistant à la voir livrer un accord des Nations unies sur le cadre international devant régir la lutte contre le changement climatique. Cependant, les résultats obtenus ne devraient pas être sous-estimés non plus. Bien que n'ayant pas été officiellement adopté par toutes les Parties, l'Accord de Copenhague rend compte d'un consensus politique – même s'il est fragile – sur les principaux éléments du futur cadre, dans les rangs des principaux pays émetteurs et des représentants des principaux groupes de négociation³, consensus atteint au niveau des chefs d'État – développement sans précédent à ce jour dans le processus international des changements climatiques. Par ailleurs d'importants progrès ont également été réalisés sur plusieurs questions lors des négociations techniques officielles au titre de la Convention.

Même si une certaine incertitude subsiste quant à la manière dont l'Accord de Copenhague s'inscrit dans les négociations multilatérales menées dans le cadre du processus de la CCNUCC, les négociations prévues de se réunir à nouveau en avril 2010 peuvent prendre en compte les orientations fournies par les dirigeants politiques dans l'Accord de Copenhague.

¹ FCCC/CP/2010/2: Travail entrepris par la Conférence des Parties à sa quinzième session sur la base du rapport du Groupe de travail spécial sur l'action concertée à long terme au titre de la Convention.

² http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf

³ Il existe plusieurs groupes de négociation dans le processus de la CCNUCC dont, notamment, le groupe des 77 et la Chine (comprenant la plupart des pays en développement), le Umbrella Group (comprenant les États-Unis, l'Australie, le Canada, la Russie, le Japon, la Nouvelle-Zélande, l'Ukraine et le Kazakhstan), l'Alliance des petits États insulaires (AOSIS), et le groupe des pays les moins avancés (PMA).

2. LA FEUILLE DE ROUTE DE BALI ET LES RÉSULTATS DE COPENHAGUE

La Feuille de route de Bali : Le contexte général

Les négociations internationales sur l'action future de lutte contre les changements climatiques se sont déroulées, jusqu'à présent, le long d'une approche articulée sur « deux voies » : la première voie a été lancée en 2005 et la seconde en 2007.

La première voie des négociations porte sur les engagements pour les pays industrialisés (les Parties visées à l'Annexe I) au titre du Protocole de Kyoto pour la période postérieure à 2012, lorsque la première période des engagements de réduction des émissions (2008-2012) arrivera à expiration. Elle traite en particulier des objectifs de réduction des émissions et des moyens de mise en œuvre. Ces négociations ont été lancées en décembre 2005 à la première session de la Conférence des Parties siégeant en tant que Réunion des Parties au Protocole de Kyoto (RdP 1) à Montréal. Les travaux y sont menés dans le cadre d'un organe subsidiaire spécialement créé pour ce faire – le Groupe de travail spécial des nouveaux engagements des Parties visées à l'Annexe I au titre du Protocole de Kyoto (AWG-KP).

La seconde voie a été lancée au titre de la Convention, deux années plus tard, en décembre 2007. La treizième session de la Conférence des Parties (CdP 13), qui s'est tenue à Bali, a adopté le Plan d'action de Bali.⁴ Elle a lancé « un processus global pour permettre l'application intégrale, effective et durable de la Convention, à travers une action concertée à long terme, dans le présent, d'ici 2012 et au-delà, aux fins de parvenir à un résultat convenu et d'adopter une décision à sa quinzième session, à Copenhague, en décembre 2009 ». Le Plan d'action de Bali a déterminé quatre principaux piliers pour l'amélioration de l'action de lutte contre les changements climatiques : les mesures d'atténuation, les mesures d'adaptation, la mise au point et le transfert des technologies et le financement, et a demandé la conduite de négociations pour l'élaboration d'une vision commune de l'action concertée à long terme, y compris, un objectif mondial de réduction des émissions. Pour effectuer ce travail, un nouvel organe subsidiaire a été créé au titre de la Convention – le Groupe de travail spécial

sur l'action concertée à long terme au titre de la Convention (AWG-LCA), qui a été prié d'achever ses travaux d'ici le rendez-vous de Copenhague.

Bien que chacune de ces deux voies des négociations dispose d'un mandat clair propre à elle, il existe de nombreux liens entre les deux processus, en particulier dans le domaine de l'atténuation. Alors que l'AWG-KP discute de la prochaine série d'engagements pour les pays industrialisés qui sont Parties au Protocole de Kyoto, l'AWG-LCA, outre d'autres sujets, discute des engagements des pays industrialisés qui ne sont pas Parties au Protocole de Kyoto. Par ailleurs, les discussions menées dans le cadre de l'AWG-LCA, sur les mesures d'atténuation à prendre par les pays en développement, sont politiquement liées à l'avancement des travaux sur les engagements pris par les pays industrialisés. De même, les discussions menées au sein de l'AWG-LCA, sur la vision commune et sur l'objectif à long terme de réduction des émissions, sont d'intérêt direct pour le débat mené au sein de l'AWG-KP. Les deux organes examinent aussi les différents outils permettant d'atteindre les objectifs de réduction des émissions et les moyens nécessaires à l'amélioration du rapport coût-efficacité des mesures d'atténuation, y compris, à travers les approches fondées sur le marché. En outre, dans le cadre des deux organes subsidiaires de la CCNUCC, des négociations sont en cours sur les questions liées à l'architecture politique future (par exemple, les négociations sur les thèmes méthodologiques relatifs à la réduction des émissions résultant du déboisement et au transfert des technologies, pour ne mentionner que deux thèmes).

Outre le Plan d'action de Bali, la Conférence de Bali en 2007 a adopté un certain nombre d'autres décisions liées au cadre futur. L'ensemble de décisions prospectives issues des deux voies de négociation, au titre de la Convention et au titre du protocole, qui a été adopté à la Conférence de Bali a été étiqueté « Feuille de route de Bali ».⁵ La Feuille de route de Bali a lancé un processus biennal de négociations intensives sur un futur régime renforcé de lutte contre le changement climatique, qui devait aboutir en décembre 2009 à la conférence sur le changement climatique à Copenhague.

⁴ Décision 1/CP.13.

⁵ Pour une analyse détaillée, voir « *La Feuille de route de Bali : Les questions clés en cours de négociation* », Groupe environnement et énergie, PNUD 2008.

Les négociations de l'AWG-KP et de l'AWG-LCA : Principaux enjeux et résultats

Au début de ses travaux en 2008, l'AWG-LCA a connu un démarrage plutôt lent. La première année a été consacrée au renforcement de la confiance mutuelle entre les Parties, à la planification des travaux et à l'éclaircissement des idées et propositions. Dans le même temps, l'AWG-KP, en 2008, s'est concentré sur l'analyse des voies permettant d'atteindre les objectifs de réduction des émissions et la détermination des moyens nécessaires au renforcement de l'efficacité de la mise en œuvre, y compris, des mécanismes de souplesse; l'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie (UTCATF), un panier de gaz à effet de serre (GES) et les secteurs couverts.

En 2009, l'AWG-LCA et l'AWG-KP ont tenu cinq sessions de négociations avant la conférence de Copenhague. Des discussions sur les questions connexes ont également eu lieu dans divers autres cadres officiels et non-officiels, dont, notamment, le Dialogue du Groenland, le Forum des économies majeures sur l'énergie et les changements climatiques, le Groupe des huit (G-8), le Groupe des vingt (G-20), et à des sommets sur le changement climatique, tenus aux niveaux mondial et régional.

Les négociations menées dans le cadre de l'AWG-KP ont fait peu de progrès en 2009. Les pays en développement y ont exhorté les Parties visées à l'Annexe I à s'engager sur des objectifs ambitieux de réduction des émissions, et les pays industrialisés y ont soutenu que réaliser des progrès sur la question des objectifs de réduction d'émission globaux et individuels et, d'une manière générale, faire face efficacement aux changements climatiques, exigent l'engagement des Etats-Unis et des grands pays en développement. Par ailleurs, il n'y avait eu d'accord ni sur la structure juridique du futur cadre ni sur la continuation du protocole de Kyoto après 2012. Les pays industrialisés voulaient voir, comme résultat, un seul nouvel accord issu des deux voies de négociation (AWG-KP et l'AWG-LCA), tandis que les pays en développement voulaient voir le Protocole de Kyoto amendé et continuer après 2012.

En 2009, l'AWG-LCA a élaboré un texte de négociation très complexe, de près de 200 pages, présentant diverses propositions et contenant de nombreux points de désac-

cord. Bien que certains progrès aient été réalisés sur l'adaptation, la réduction de la déforestation et de la dégradation des forêts dans les pays en développement ainsi que sur la conservation des forêts (REDD-Plus) et sur la technologie, les négociations sur le financement et sur l'atténuation n'ont pas beaucoup avancé. Dans l'ensemble, au moment de la conférence de Copenhague, les négociations dans les deux AWG avaient atteint moins que ce qui était nécessaire pour un résultat ambitieux.

La conférence de Copenhague

Les attentes du sommet de Copenhague étaient montées très haut, avec un grand nombre de réunions internationales de haut niveau sur le changement climatique tenues avant la conférence, durant le dernier trimestre de 2009 dont, notamment, le sommet de l'Alliance des petits Etats insulaires (AOSIS) sur le changement climatique, le Sommet du Secrétaire général sur les changements climatiques, l'Assemblée générale des Nations unies et d'autres. La conférence de Copenhague a été suivie par plus de 45.000 participants, entre observateurs et négociateurs, et par 119 chefs d'Etat. Selon les rapports des médias, cette conférence a été la plus grande dans l'histoire de l'Organisation des Nations unies, et certainement l'événement politique le plus important jamais tenu sur les changements climatiques.

Toutefois, malgré ce haut niveau d'attention politique accordée à la question, il était déjà évident avant la conférence que la conclusion d'un accord sur l'après 2012, à Copenhague, n'allait probablement pas être possible. Bien que certains progrès aient été réalisés au niveau technique dans les diverses voies de négociation inscrites dans le cadre de la Feuille de route de Bali au cours de 2008 et 2009, des orientations politiques de haut niveau étaient nécessaires pour résoudre les principales questions cruciales et, en particulier, celles concernant les engagements pris par les pays industrialisés; par les pays en développement, le financement et le transfert de technologies et la quantification, la notification et la vérification (QNV) des actions à mener et du soutien à apporter.

A Copenhague, l'AWG-KP et l'AWG-LCA ont, tous deux, présenté les résultats de leurs travaux comme cela était demandé par leurs mandats.⁶ L'AWG-KP a transmis à la RdP 5, pour examen plus approfondi, un ensemble de projets de décisions dont, notamment, les projets d'amendements proposés au Protocole de Kyoto, qui, tous, contenaient encore des options et des « crochets » dans leurs propositions de textes, signe que bon nombre de questions étaient non résolues. De même, l'AWG-LCA a présenté à la CdP 15 un ensemble de projets de décisions inachevées embrassant l'ensemble des quatre piliers du Plan d'action de Bali. La CdP et la RdP ont lancé des groupes de contact à Copenhague pour faire avancer les négociations sur les questions non résolues. Alors qu'il était possible de faire de nouveaux progrès sur certaines questions dans un cadre non officiel, les négociations au sein de la RdP et de la CdP ont échoué en raison d'un désaccord sur les procédures et sur l'organisation des travaux.

En conséquence, aucune décision de fond n'a été finalisée pour adoption sur le travail effectué par l'AWG-LCA et l'AWG-KP dans les groupes de contact relevant respectivement de la CdP et de la RdP. Les progrès réalisés à Copenhague par la Conférence des Parties, dans les comités de rédaction, ont été mentionnés dans le document émis par le Secrétariat de la CCNUCC après la conférence,⁷ et sont présentés dans ce document comme étant le « texte de la CdP ».

Dans le même temps, au cours des deux derniers jours à Copenhague, un groupe de chefs d'État représentant les grands émetteurs de GES et les principaux groupes de négociation au titre de la CCNUCC ont négocié dans un cadre non officiel parallèle, l'Accord de Copenhague – un document décrivant un compromis politique atteint sur les principaux éléments d'une action renforcée par ces pays dans le domaine de la lutte contre le changement climatique. La CdP n'avait ni autorisé la constitution de ce processus de négociation parallèle, ni n'était informée du

déroulement de ces négociations et de leur progression. L'Accord de Copenhague a été présenté à toutes les Parties à la Convention, avec l'intention de poursuivre les consultations et d'obtenir le soutien nécessaire à son adoption par décisions de la CdP et de la RdP. Cet effort a échoué en raison de l'opposition manifestée par plusieurs pays. Résultat, la CdP 15 et la RdP 5 ont, toutes deux, « pris note » de l'Accord de Copenhague dans leurs décisions finales. Les Parties ont été invitées à communiquer officiellement au Secrétariat de la CCNUCC, leur adhésion au document, avant le 31 janvier 2010. Il a également été décidé de proroger de plus d'une année les mandats de l'AWG-LCA et de l'AWG-KP et les organes ont été invités à parachever leurs travaux pour l'adoption des résultats aux prochains pourparlers sur le changement climatique, en décembre 2010, au Mexique.⁸ L'AWG-LCA a été sollicité de prendre en ligne compte, dans ses travaux futurs, les résultats des travaux menés par la CdP à Copenhague, en se basant sur les textes transmis par l'AWG-LCA dans son rapport. Comme indiqué précédemment, les progrès accomplis par la CdP sont captés dans le « texte de la CdP. »⁹

L'Accord de Copenhague

L'Accord de Copenhague n'a pas été officiellement adopté comme étant une décision prise au titre de la CCNUCC, mais plutôt note en a été prise par la Conférence des Parties (à la fois par la CdP et par la RdP) comme étant une déclaration politique. Les Parties ont été sollicitées de communiquer par écrit, au secrétariat de la CCNUCC, d'ici le 31 janvier 2010, leur soutien à l'Accord. Les pays ont été en outre invités à présenter, avant cette même date, leurs engagements au titre des objectifs de réduction des émissions (pour les pays industrialisés) et au titre des mesures d'atténuation (pour les pays en développement) pour la période allant jusqu'en 2020, engagements qui seraient ensuite intégrés dans les annexes de l'Accord.

⁶ Pour le rapport de l'AWG-KP, voir FCCC/KP/AWG/2009/17. Pour le rapport de l'AWG-LCA, voir FCCC/AWGLCA/2009/17.

⁷ FCCC/CP/2010/2: Travail entrepris par la Conférence des Parties à sa quinzième session sur la base du rapport du Groupe de travail spécial sur l'action concertée à long terme au titre de la Convention.

⁸ Pour un compte rendu détaillé des négociations menées au cours des négociations de Copenhague sur le changement climatique, voir le numéro du *Earth Negotiations Bulletin* consacré au résumé de la conférence sur le changement climatique, Copenhague, 7-19 décembre 2009, vol. 12 n° 459, du mardi 22 décembre 2009. En ligne à <http://www.iisd.ca/climate/cop15/>

⁹ FCCC/CP/2010/2: Travaux entrepris par la Conférence des Parties à sa quinzième session sur la base du rapport du Groupe de travail spécial sur l'action concertée à long terme au titre de la Convention.

Dans l'Accord, les pays s'engagent à maintenir l'élévation de la température de la planète à moins de 2° C au moyen de fortes réductions des émissions de GES et en faisant en sorte que le pic des émissions mondiales soit atteint le plus rapidement possible, signalant que dans les pays en développement, les émissions prendront plus de temps pour atteindre leur pic. Les Parties de l'annexe I s'engagent à concrétiser individuellement ou conjointement, pour 2020, des objectifs d'émissions quantifiés dans l'ensemble des secteurs économiques. Les Parties non visées à l'Annexe I mettront en œuvre des mesures d'atténuation appropriées au niveau nationale (MAAN). Les pays les moins avancés (PMA) et les petits États insulaires en développement (PEID) peuvent entreprendre ces actions volontairement et sur la base d'un soutien financier extérieur. Les mesures d'atténuation prises par les Parties non visées à l'Annexe I seront soumises à des procédures intérieures de QNV et communiquées tous les deux ans dans les rapports nationaux. Toutefois, les MAAN soutenues à l'échelle internationale seront soumises aux procédures internationales de QNV. L'Accord fait en outre référence au protocole de Kyoto, demandant aux Parties au Protocole de Kyoto de « renforcer davantage les réductions d'émission introduites par le Protocole de Kyoto » et note le rôle important des marchés dans les futures politiques appliquées au changement climatique.

L'Accord note en outre que le développement économique et social et l'éradication de la pauvreté sont les priorités premières et absolues des pays en développement, et qu'une stratégie de développement à faible émission de GES est indispensable au développement durable.

L'Accord prévoit également la création immédiate d'un mécanisme comprenant ce qui est appelé la REDD-Plus et visant à réduire la déforestation et la dégradation des forêts et à promouvoir la conservation des forêts, aux fins de permettre la mobilisation de ressources financières en provenance des pays industrialisés. Des ressources nouvelles et supplémentaires en provenance des pays industrialisés à hauteur « approchant les 30 milliards de dollars »

pour la période 2010-12, avec une répartition équilibrée entre l'adaptation et l'atténuation, sont engagées, et 100 milliards de dollars par an, sont envisagés à partir de 2020. Le financement de l'adaptation sera prioritaire pour les pays en développement les plus vulnérables, tels que les PMA, les PEID et l'Afrique.

Même si l'Accord de Copenhague n'a pas de statut juridique dans le cadre du processus de la CCNUCC, il représente bien, nonobstant sa fragilité, un consensus politique sur les principaux éléments du futur cadre, entre les principaux pays émetteurs et les représentants des principaux groupes de négociation, responsables de plus de 80% des émissions de GES dans le monde. Cet accord est actuellement pris en considération et soutenu par de nombreuses Parties. Depuis le 24 février 2010, plus de 100 Parties (dont les 27 pays membres de l'Union européenne), des 193 Parties à la Convention, ont officiellement fait part, par écrit¹⁰, de leur soutien ou de leur adhésion à l'Accord de Copenhague et beaucoup de ces pays ont en outre fourni des données concernant les engagements ou mesures d'atténuation qu'elles comptent entreprendre.¹¹

Les chapitres qui suivent passent en revue les principales questions en cours de négociation au titre de chacun des quatre piliers du Plan d'action de Bali (atténuation, adaptation, financement et technologie) et la vision commune et analysent l'état d'avancement des travaux à la fin de la conférence de Copenhague, dans le cadre de la mise en œuvre des actions entreprises dans les pays en développement.

¹⁰ Voir le site web de la Convention à l'adresse : <http://unfccc.int/home/items/5262.php>

¹¹ Au moment de la rédaction, l'Inde et la Chine ont communiqué par écrit, à l'Accord de Copenhague, leurs mesures d'atténuation planifiées à l'échelle nationale, mais n'ont pas indiqué de manière explicite qu'elles souhaitent adhérer officiellement à l'Accord.

3. LA VISION COMMUNE

Les principales questions relevant du Plan d'action de Bali et de l'AWG-LCA

Le premier volet du Plan d'action de Bali porte sur une vision commune de l'action concertée à long terme, y compris un objectif mondial à long terme pour la réduction des émissions, aux fins d'atteindre l'objectif ultime de la Convention.¹² Cette vision commune devrait fournir le cadre nécessaire à l'entreprise d'action mondiale, décrire les principes essentiels sur lesquels cette action devrait être fondée et fixer les objectifs à atteindre, notamment l'objectif mondial pour les réductions d'émission.

Au cours des négociations sur la vision commune menées en 2008-9, les principales discussions ont été axées sur les thèmes clés suivants :

- Le champ d'application de la vision commune ;
- La base et le niveau de l'objectif à long terme, y compris les options suivantes :
 - o L'objectif fixé pour l'augmentation de la température ;
 - o L'objectif mondial fixé pour la réduction des émissions ;
 - o Les objectifs de réduction des émissions pour les pays industrialisés ;
 - o La limite des concentrations de GES dans l'atmosphère ;
- L'année où le pic des émissions mondiales serait atteint ;
- La prévision d'une disposition pour l'évaluation de l'efficacité de l'action mondiale.

Alors que les négociations sur la vision commune se sont déroulées dans leur majeure partie au sein de l'AWG-LCA, certaines questions, comme, par exemple les objectifs de réduction des émissions pour les pays industrialisés, ont été également abordées dans l'AWG-KP. Dans les négociations qui ont été menées jusqu'à Copenhague, il était convenu que le champ d'application de la vision commune soit large, qu'il permette un cadre d'action favorisant l'atténuation, l'adaptation et la fourniture du soutien financier et technologique et du renforcement des

capacités et qu'il accorde un poids égal à l'action dans le domaine de l'adaptation et à l'action dans le domaine de l'atténuation.

La vision commune dans l'Accord de Copenhague

L'Accord de Copenhague n'emploie pas expressément le terme « vision commune ». Toutefois, une grande partie du document traite précisément des questions négociées par les Parties. Dans cet Accord, les pays s'engagent à limiter le réchauffement de planète à moins de 2° C, au moyen de fortes réductions des émissions de GES, en faisant en sorte que le pic des émissions mondiales soit atteint le plus rapidement possible, signalant que, dans les pays en développement, les émissions devraient prendre plus de temps pour atteindre leur pic.

Les progrès accomplis à Copenhague

Le groupe de contact sur une action concertée à long terme, relevant de la CdP, a établi un comité de rédaction chargé d'entreprendre des travaux sur la vision commune. Le groupe a réalisé quelques progrès, éclaircissant la plupart des principes figurant dans le préambule, à l'exception de la question de la nature juridique du résultat et des engagements pris par les pays industrialisés. Dans le même temps, la plupart des questions fondamentales touchant à la vision commune, décrites ci-dessus, comme, par exemple, l'objectif relatif à la température, l'objectif mondial à long terme, l'année où le pic serait atteint et les objectifs de réduction des émissions pour les groupes de pays – sont restées ouvertes. Dans le texte de la CdP, ils sont toujours présentés comme étant des options (voir tableau 1).

L'Accord de Copenhague a abordé certaines de ces questions en suspens. En particulier, il a lancé un message d'engagement politique fort pour faire face au défi du changement climatique. Il a également donné des indications sur l'augmentation de la température et sur l'évaluation de la mise en œuvre.

¹² L'objectif ultime de la présente Convention et de tous instruments juridiques connexes que la Conférence des Parties pourrait adopter est de stabiliser, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique. Il conviendra d'atteindre ce niveau dans un délai suffisant pour que les écosystèmes puissent s'adapter naturellement aux changements climatiques, que la production alimentaire ne soit pas menacée et que le développement économique puisse se poursuivre d'une manière durable.

Les questions en suspens

L'Accord a laissé ouverte la question d'un objectif quantitatif global de réduction des émissions. Bien que les données présentées par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) soient mentionnées, la plage n'est pas définie de manière formelle. En outre, l'année où les émissions devraient atteindre leur pic, n'est pas précisée, la laissant à la formulation moins ambitieuse de « dès que possible ».

Tableau 1 : Vision commune et objectif à long terme : le texte de la CdP versus l'Accord de Copenhague

THÈME	PROPOSITIONS DANS LE TEXTE DE LA CDP	DANS L'ACCORD DE COPENHAGUE
L'objectif à long terme de réduction des émissions	<ul style="list-style-type: none"> Fondé sur les meilleures connaissances scientifiques disponibles Soutenu par des objectifs d'intermédiaires de réduction d'émissions Prend en ligne de compte les responsabilités historiques et la part équitable dans l'espace atmosphérique 	<ul style="list-style-type: none"> Le changement climatique est l'un des plus grands défis de notre temps En phase avec la science Sur la base de l'équité Le principe de responsabilités communes mais différenciées et les capacités respectives Le développement économique et social et l'éradication de la pauvreté sont les premières grandes priorités des pays en développement Une stratégie de développement à faible émission de GES est indispensable au développement durable
L'objectif relatif à la température	Ne doit pas dépasser 2° C ou 1,5° C ou 1° C	Maintenir au-dessous de 2° C. Evaluation de l'application de l'Accord en 2015, notamment par rapport à l'élévation des températures de 1,5° C
L'objectif mondial (collectif) de réduction d'émissions	Au moins 50 ou 85 ou 95% au dessous des niveaux de 1990, d'ici 2050	Pas de chiffre concret Des coupes profondes dans les émissions mondiales sont requises, référence au Quatrième rapport d'évaluation du GIEC (QRE) pour le maintien de l'élévation des températures au-dessous de 2° C
Les objectifs de réduction des émissions pour les pays industrialisés	Diverses fourchettes : 75-95% ou plus de 95% au-dessous des niveaux de 1990 d'ici 2050 ou plus de 100% d'ici 2040	Non abordés
L'année de culmination des émissions mondiales	En 2015 ou dès que possible	Dès que possible, reconnaissant que l'échéance de la culmination des émissions sera plus longue dans les pays en développement
Evaluation de l'application	En 2013/2014-2015/2016 et, à partir de là, tous les 4 à 5 ans	En 2015

Les implications pour les pays en développement

Considérant les options relatives à la vision commune, examinées dans l'AWG-LCA, les dispositions de l'Accord de Copenhague sont, en général, à l'extrémité inférieure de l'ambition. Les délégués de certains pays en développement ont été particulièrement déçus par l'objectif de 2° C, vu qu'il peut être associé à un niveau élevé d'effets défavorables du changement climatique dans leur pays. La disposition prévoyant une évaluation de la pertinence de cet objectif en 2015, y compris celui de 1,5° C, peut répondre à certaines de ces préoccupations.

Bien que l'Accord de Copenhague ne mentionne pas, de manière explicite, l'objectif mondial de réduction des émissions, la référence au GIEC et à l'objectif de 2° C implique, de manière implicite, qu'une réduction des émissions de CO₂, de l'ordre de 85 à 50%, au niveau mondial, par rapport aux niveaux enregistrés en 2000, a besoin d'être atteinte en 2050 (selon le QRE du GIEC), mais qu'un objectif plus précis pourrait avoir besoin d'être clarifié dans les négociations. De même, pour ce qui est de l'objectif conjoint de réduction des émissions à retenir pour les pays industrialisés, l'approche adoptée dans l'Accord de Copenhague suggère que pour la quantification de leur objectif global, il suffirait d'additionner leurs engagements pris, à titre individuel, par les pays industrialisés. Cependant, cette approche n'a pas été, de manière générale, soutenue par les pays en développement.

Prendre l'Accord de Copenhague pour une orientation d'ordre général pour les négociations de l'AWG-LCA pourrait permettre la résolution de certaines questions touchant à la vision commune telle que présentée ci-dessus, mais la question de la réduction des émissions mondiales et, potentiellement, celle de l'objectif conjoint de réduction des émissions pour les pays industrialisés en tant que groupe, ont encore besoin d'être déterminées.

4. RENFORCEMENT DES MESURES D'ATTENUATION ET DES MOYENS D'EXECUTION ASSOCIÉS

L'atténuation des changements climatiques, qui englobe la réduction des émissions de GES et l'amélioration des puits de GES, est au cœur de la Feuille de route de Bali. Comme indiqué précédemment, les divers aspects des mesures d'atténuation sont traités dans l'AWG-KP et dans l'AWG-LCA et, aussi, par d'autres organes subsidiaires de la Convention.

Dans le cadre du Plan d'action de Bali, des mesures d'atténuation renforcées devraient être considérées pour sept grands thèmes :

- les engagements ou les actions menées par tous les pays industrialisés Parties ;
- les MAAN prises par les pays en développement Parties ;
- les approches et les mesures incitatives relatives aux questions touchant à la réduction des émissions dues au déboisement et à la dégradation des forêts, et le rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et du renforcement des stocks de carbone forestiers, dans les pays en développement (REDD-plus) ;
- les approches sectorielles concertées et les actions particulières aux secteurs ;
- les diverses approches, y compris les marchés, pour l'amélioration du rapport coût-efficacité et la promotion des mesures d'atténuation ;
- les conséquences économiques et sociales des mesures de riposte ; et
- les voies et moyens de renforcer le rôle catalytique de la Convention¹³;

Les négociations relevant de l'AWG-KP portent sur les engagements devant être pris par les pays industrialisés Parties.¹⁴

4.1. Engagements et mesures pris par les pays industrialisés

Principales questions examinées dans le cadre du Plan d'action de Bali et dans l'AWG-LCA et l'AWG-KP

Les pays industrialisés se sont engagés, dans le cadre de la Convention, à prendre les devants dans la lutte contre le changement climatique. Par conséquent, leur engagement ferme à des objectifs ambitieux de réduction des émissions est

impératif pour des mesures d'atténuation mondiales efficaces. Dans le débat mené sur ces questions, les thèmes centraux ont été : la forme que devraient revêtir les actions et les engagements (par exemple, des objectifs quantitatifs fixés pour tous les secteurs de l'économie ou d'autres formes), le caractère juridique (par exemple, juridiquement contraignants ou non) et le niveau des objectifs (y compris les objectifs individuels et collectifs des pays industrialisés). Les questions connexes englobent les moyens d'exécution et, en particulier, la conception des mécanismes de marché et les limites de la complémentarité, les règles régissant l'utilisation des terres et la comptabilisation du changement de l'affectation des terres; la garantie de la comparabilité des efforts et la mise en place d'un système de contrôle robuste, et la détermination des émissions de GES devant être couvertes. En outre, le système de QNV des mesures d'atténuation et du soutien financier comptent parmi les thèmes centraux en négociation.

L'AWG-KP a élaboré un ensemble de propositions d'amendements au Protocole de Kyoto et, en particulier, à son annexe B, qui contient des objectifs d'émission pour les pays de l'Annexe I, ainsi qu'à d'autres Articles pertinents du Protocole, portant sur les moyens d'exécution. Le texte de la CdP est beaucoup plus court et se concentre sur le niveau des objectifs individuels et collectifs de réduction des émissions. Le tableau 2 ci-dessous résume les principales options proposées dans le texte de l'AWG-KP et dans le texte de la CdP consacré aux principales questions touchant aux mesures d'atténuation prises par les pays industrialisés.

Certaines Parties de l'Annexe I ont pris des engagements pour leurs objectifs nationaux de réductions d'émissions avant ou pendant la conférence de Copenhague. Bon nombre de ces engagements ont été présentés sous forme de fourchettes signalant les limites inférieures et supérieures des mesures de réduction d'émission que ces Parties étaient disposées à prendre, à condition que d'autres pays entreprennent des niveaux d'efforts comparables. Certaines propositions ont également englobé le niveau des objectifs qui devaient être réalisés à travers des efforts nationaux uniquement, puis les objectifs généraux qui pourraient être réalisés avec l'utilisation des mécanismes de souplesse.

¹³ Pour la liste précise des sous-éléments voir la Décision 1/CP.13.

¹⁴ Pour une analyse détaillée des questions en négociation concernant l'atténuation voir *Négociations sur l'atténuation des changements climatiques, axées sur les options d'atténuation pour les pays en développement* de Harald Winkler, Centre de recherche sur l'énergie, Université de la Ville du Cap, pp. 23-47 dans « La Feuille de route de Bali : les questions clés en cours de négociation », PNUD 2008.

Tableau 2: Mesures d'atténuation et engagements pris par les pays industrialisés: Les textes de la CdP et de l'AWG-KP versus l'Accord de Copenhague

THÈME	PROPOSITIONS DANS LES TEXTES DE L'AWG-KP ET DE LA CDP	ACCORD DE COPENHAGUE
Type d'action/ d'engagement	<ul style="list-style-type: none"> • Fourchette des cibles/objectifs/ engagements • Comparabilité des efforts • Responsabilité historique 	<ul style="list-style-type: none"> • Des objectifs d'émissions quantifiés pour tous les secteurs économiques pour 2020 • Les Parties au Protocole de Kyoto appelées à renforcer davantage les réductions d'émissions introduites par le Protocole
Période d'engagement	2013-2017 ou 2013-2020	2020
Objectifs de réduction conjoints des pays de l'Annexe I (texte de l'AWG-LCA)	<ul style="list-style-type: none"> • -25-40% / 30%, 40%, 45%, 49 % au-dessous des niveaux de 1990/2005 d'ici 2017/2020 • -X% d'ici 2050 par rapport au niveau de 1990¹⁵ • -75-95% ou plus au-dessous des niveaux de 1990 d'ici 2050 ou plus de 100% d'ici 2040¹⁶ 	Pas d'objectif global chiffré fixé, mais suggère qu'il sera déterminé par le cumul des engagements individuels de réduction d'émission (approche ascendante)
Objectifs de réduction conjoints des pays de l'Annexe I (texte de l'AWG-KP)	<ul style="list-style-type: none"> • -X/49/45/33/30/15% au-dessous des niveaux de 1990 d'ici 2017 ou 2020 • -80/95% ou plus au-dessous des niveaux de 1990 d'ici 2050 	Pas d'objectif chiffré fixé
Objectifs individuels de réduction des pays de l'Annexe I	<ul style="list-style-type: none"> • Le texte de la CdP fait référence à une annexe appelée à être élaborée. • Le texte de l'AWG-KP contient plusieurs propositions pour l'annexe B contenant des chiffres individuels qui varient grandement d'une proposition à l'autre 	Pas d'objectifs quantitatifs fixés à Copenhague, mais les Parties devaient communiquer leurs promesses de réduction des émissions qui devaient être enregistrées dans l'annexe I de l'Accord. La plupart des promesses portaient encore sur les fourchettes annoncées avant Copenhague

Mesures d'atténuation par les pays industrialisés dans l'Accord de Copenhague

L'Accord de Copenhague ne fournit que peu d'indications sur les mesures d'atténuation devant être prises par les pays industrialisés. Il stipule que de telles mesures devraient être fondées sur des objectifs d'émission quantifiés dans l'ensemble des secteurs de l'économie et que la période d'engagement devrait aller jusqu'à 2020. Mais l'Accord ne fournit aucune indication sur les objectifs de réduction conjoints à moyen ou à long termes. Les engagements individuels de réduction des émissions pris par les Parties à l'Annexe I seront enregistrés dans l'Annexe I à l'Accord, et les Parties ont été priées de communiquer leurs engagements d'ici le 31 janvier 2010.

Selon l'analyse effectuée par le World Resources Institute, les engagements actuels pourraient représenter, dans leur ensemble, 12% à 19% de réduction des émissions des pays de l'Annexe I par rapport aux niveaux de 1990, en fonction des hypothèses formulées. Toutefois, elles restent bien en deçà de la fourchette de réduction des émissions de 25% à 40% qui, selon le GIEC, est nécessaire pour rester phase avec le scénario de stabilisation des concentrations de GES à 450 ppm et pour ne pas dépasser l'objectif des 2°C.¹⁸

¹⁵ Dans le chapitre consacré à l'atténuation.

¹⁶ Dans le chapitre consacré à la vision commune.

¹⁷ Comparabilité des annonces de réduction des émissions de l'annexe I, par Kelly Levin et Rob Bradley, Document de travail février 2010, WRI sur le web à l'adresse http://pdf.wri.org/working_papers/comparability_of_annex1_emission_reduction_pledges_2010-02-01.pdf

Tableau 3 : Objectifs d'émission promis par certains pays de l'Annexe I dans leurs soumissions à l'Accord de Copenhague (en date du 8 février 2009)

	RÉDUCTION D'ÉMISSION D'ICI 2020	ANNÉE DE RÉFÉRENCE	RÉDUCTION PAR RAPPORT AUX NIVEAUX DE 1990 ¹⁸
Australie	-5% à -15/25%	2000	- 3.89% à 24.1%
Belarus	- 5 -10%	1990	
Canada	- 17%	2005	+ 0.25%
Croatie	- 5%	1990	
UE-27	- 20 à -30%	1990	
Islande	- 30%	1990	
Kazakhstan	- 15%	1992	
Japon	- 25%	1990	
Liechtenstein	- 20 à - 30%	1990	
Nouvelle Zélande	- 10 à - 20 %	1990	
Norvège-	- 30 à - 40%	1990	
Fed. De Russie	- 15 à - 25%	1990	
Etats-Unis	Autour de - 17%, l'objectif final sera communiqué à la lueur de la législation promulguée. La législation en cours porte sur -30% d'ici 2025, -42% d'ici 2030 et -83% d'ici 2050	2005	-3.67%

Les progrès accomplis à Copenhague

Même s'ils sont formulés sous forme de fourchettes, les objectifs de réduction d'émission des pays de l'Annexe I, qui seront consignés dans l'annexe à l'Accord de Copenhague, constituent une bonne plate-forme pour l'avancement des négociations menées au titre de la CCNUCC.

Les questions en suspens

Comme indiqué précédemment, l'une des principales questions qui a encore besoin d'être résolue dans le cadre de l'Accord de Copenhague, est celle de l'objectif conjoint de réduction des émissions des pays de l'Annexe. Vient ensuite celle de la nature juridique des objectifs individuels qui n'est pas claire : alors que les promesses nationales seront enregistrées dans l'Annexe, le processus permettant de s'assurer de la mise en œuvre des objectifs d'émissions (respect des obligations) n'est pas déterminé. Cette question est également liée à celle de la nature globale et du statut juridique de l'arrangement à conclure. Le

Protocole de Kyoto serait-il amendé avec de nouveaux chiffres pour les pays de l'Annexe I, assortis d'un nouvel accord juridiquement contraignant au titre de la Convention ? Ou alors, une approche volontaire de promesses de réduction d'émission, comme dans le cas de l'Accord de Copenhague, serait retenue comme base principale pour la détermination des mesures à prendre par les pays industrialisés ? Et, si ce dernier cas est retenu, comment faire en sorte que l'addition des engagements volontaires de réduction d'émission parvienne au niveau nécessaire ?

Les implications pour les pays en développement

Alors que les objectifs de réduction d'émission des pays industrialisés pourraient sembler n'avoir qu'un impact indirect sur l'application de mesures dans les pays en développement (à savoir, à travers le niveau de la demande formulée pour le Mécanisme de développement propre (MDP) et éventuellement celle formulée pour des MAAN soutenues par le biais des marchés, au cas où cela est décidé), le niveau d'ambition des objectifs et le degré de

¹⁸ Calculs réalisés par le US Climate Action Network: <http://www.usclimatenetwork.org/policy/copenhagen-agreement-commitments> (site consulté le 10 février 2009).

conformité aux engagements pris, auront des implications importantes et pour les changements climatiques et pour les effets qui y sont liés, dans les pays en développement.

4.2. Mesures d'atténuation par les pays en développement

Principales questions posées dans le cadre du Plan d'action de Bali et de l'AWG-LCA

Le Plan d'action de Bali stipule que le renforcement des mesures d'atténuation devrait également inclure la prise, par les pays en développement Parties, de MAAN inscrites dans le cadre du développement durable. Ces MAAN seraient soutenues et habilitées par le transfert de technologie, le financement et le renforcement des capacités,

de manière quantifiable, communicable et vérifiable (point 1.b (ii) du Plan d'action de Bali).

Les négociations menées dans l'AWG-LCA sur les mesures d'atténuation à prendre par les pays en développement, ont été très difficiles. Les négociateurs ont identifié les principales questions à résoudre et ont présenté des propositions concernant certaines d'entre elles, mais la limitation des options a exigé que d'importants choix politiques soient opérés – chose qui était pratiquement impossible à réaliser tant que des progrès n'ont pas été accomplis sur d'autres questions (en particulier, celles des objectifs de réduction d'émission des pays industrialisés, du financement, du transfert de technologie et du renforcement des capacités).

Tableau 4 : Mesures d'atténuation à prendre par les pays en développement: texte de la CdP vs l'Accord de Copenhague

THÈME	PROPOSITIONS DANS LE TEXTE DE LA CDP	L'ACCORD DE COPENHAGUE
Nature et portée des MAAN	Diverses propositions, notamment : <ul style="list-style-type: none"> • mesures volontaires • déviation importantes des émissions/ 15 à 30% d'ici à 2020 au dessus des niveaux habituels • objectif à atteindre dans l'intensité des émissions de GES 	<ul style="list-style-type: none"> • Les pays non parties à l'Annexe I entreprendront des mesures d'atténuation conformément à l'Article 4.1 et à l'Article 4.7 de la Convention et dans le cadre du développement durable • Les PMA et les PIED peuvent entreprendre des mesures volontaires et sur la base du soutien
Autofinancées ou soutenues	<ul style="list-style-type: none"> • Autonomes/autofinancées • Soutenues 	Dispositions pour à la fois des mesures autofinancées et des mesures soutenues
QNV nationales ou internationales des mesures	QNV nationales et/ou internationales	<ul style="list-style-type: none"> • QNV nationales pour les mesures qui ne sont pas soutenues, le résultat desquelles devant être présenté dans les Communications nationales • Les MAAN soutenues seront assujetties à des QNV internationales
Mécanismes pour les QNV	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluation internationale à travers un processus consultatif • Assujettis à un processus d'évaluation au titre de la Convention • Appui sur le système d'experts en évaluation disponible 	<ul style="list-style-type: none"> • Les mesures doivent être présentées dans les Communications nationales tous les deux ans • Fondées sur les lignes directrices adoptées par la CdP, avec des dispositions prévoyant des consultations et analyses internationales et dans le cadre de lignes directrices clairement définies garantissant le respect de la souveraineté nationale
Enregistrement des MAAN et adéquation du soutien	<ul style="list-style-type: none"> • Mécanisme de coordination • A travers les Communications et inventaires nationaux • Mécanisme pour l'enregistrement des mesures d'atténuation et la facilitation de l'adéquation du soutien 	<ul style="list-style-type: none"> • Les MAAN cherchant le soutien international seront portées sur un registre avec le soutien en matière de technologie, de financement et de renforcement des capacités. • Les MAAN soutenues sont assujetties à des QNV internationales
Fréquence des rapports concernant les MAAN	<ul style="list-style-type: none"> • Communications et inventaires nationaux tous les 1 à 5 ou X ans • Inventaires annuels à partir de 2011 	Communications nationales tous les 2 ans

Autre thème principal, celui de la nature et de la portée des MAAN, y compris, entre autres, les point de savoir :

- si les MAAN sont volontaires et les types de mesures pouvant être considérées comme étant des MAAN ;
- si les MAAN devaient être autofinancées ou soutenues par le financement international, le transfert de technologie et le renforcement des capacités, ou si les deux types (mesures autofinancées et mesures soutenues) devaient être envisagés ;
- si les mesures devaient être assujetties à des QNV nationales ou internationales ; et
- comment les mesures QNV doivent être enregistrées et mises en adéquation avec le soutien financier.

Mesures d'atténuation à entreprendre par les pays en développement dans l'Accord de Copenhague

Selon l'Accord de Copenhague, les pays de l'Annexe I non Parties à la Convention mettront en œuvre des mesures d'atténuation. Cette formulation est plus forte que certaines des options proposées dans les négociations de l'AWG-LCA et dans le texte de la CdP, dans lesquelles la nature volontaire des mesures a été soulignée de manière spécifique. Les PMA et les PEID bénéficient d'une attention particulière, en ce qu'ils peuvent entreprendre des mesures volontairement et sur la base d'un soutien extérieur.

Tableau 5 : Mesures d'atténuation annoncées par certains pays non visés à l'Annexe I dans leurs soumissions à l'Accord de Copenhague (en date du 24 février 2010)¹⁹

PAYS	MAAM D'ICI 2020	NIVEAUX DE RÉFÉRENCE	MESURES SPÉCIFIQUES
Brésil	36.1 à 38.9% de réduction d'émission par rapport aux niveaux habituels	niveaux habituels	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction de la déforestation dans l'Amazonie et le Cerrado et restauration des pâturages • Utilisation accru des biocarburants, de l'hydroélectricité et des énergies alternatives, pas de culture en semis direct, efficacité énergétique
Chine	40 à 45% de réduction dans l'intensité carbonique du PIB	2005	<ul style="list-style-type: none"> • Augmentation de la part des combustibles non fossiles dans la consommation d'énergie primaire à environ 15% • Augmentation du couvert forestier de 40 millions d'hectares et du volume des stocks de forêts de 1,3 milliards de mètres cubes, d'ici à 2020
Inde	25 à 30% de réduction dans l'intensité carbonique du PIB	2005	<ul style="list-style-type: none"> • Les mesures sont de nature volontaire et n'auront pas un caractère juridique contraignant
Indonésie	26% de réduction d'émission	non précisés	<ul style="list-style-type: none"> • Les domaines de focalisation: les tourbières, la foresterie, l'agriculture, l'industrie, les déchets, l'énergie et les transports
Mexique	30% de réduction d'émission par rapport aux niveaux habituels	niveaux habituels	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction annuelle totale de 51 millions de tonnes d'équivalents CO₂ d'ici 2012
Afrique du Sud	34% de réduction d'émission par rapport aux niveaux habituels	niveaux habituels	<ul style="list-style-type: none"> • 42% de réduction par rapport aux niveaux habituels d'ici 2025 • La mise en œuvre dépendra des ressources financières, du soutien technologique et du renforcement des capacités fournis par les pays industrialisés.
République de Moldavie	-25% by 2020	1990	<ul style="list-style-type: none"> • A travers la mise en œuvre de mécanismes économiques mondiaux axés sur l'atténuation du changement climatique
République de Corée	30% de réduction d'émission par rapport aux niveaux habituels	niveaux habituels	
Maldives	Réaliser la neutralité carbone, en tant que pays, en 2020	non applicable	<ul style="list-style-type: none"> • Le gouvernement est en train d'entreprendre des travaux détaillés sur la mise en œuvre de cette mesure • La soumission de cette mesure d'atténuation est volontaire et inconditionnelle
Costa Rica	Fournir, dans l'ensemble des secteurs de l'économie, un effort de transformation à long terme pour réaliser la neutralité carbone	niveaux habituels	déviante importante d'ici 2021
Ghana	Gamme de mesures entreprises dans les divers secteurs sans mention de chiffres pour la réduction d'émission	non applicable	Gamme de mesures identifiées dans les secteurs de l'électricité, du transport, de l'habitat et de l'industrie, ainsi que relativement aux combustibles liquides et gazeux, à la production de métaux, à la production végétale, à la foresterie, à l'élimination des déchets solides et au traitement des déchets..

¹⁹ For full list of submissions and submissions by individual countries see UNFCCC website at <http://unfccc.int/home/items/5265.php>

Il est également important de noter que le Plan d'action de Bali se réfère à « pays industrialisés » et « pays en développement », mais que l'Accord a repris la différenciation traditionnelle des pays par rapport à l'atténuation, qui avait été utilisée dans le cadre de la Convention: les pays inscrits à l'Annexe I et les pays non inscrits à l'Annexe I ont été invités à présenter leurs soumissions au secrétariat de la CCNUCC, au plus tard, le 31 janvier 2010, en y indiquant les mesures d'atténuation qu'ils envisagent d'entreprendre. Les mesures d'atténuation promises dans leurs soumissions par des pays non inscrits à l'Annexe I seront enregistrées dans l'Annexe II de l'Accord de Copenhague. Les Parties auront également, à l'avenir, l'occasion de présenter leurs promesses de dons en faveur des MAAN dans leurs communications nationales et par communication directe au secrétariat de la CCNUCC.

En date du 24 février 2010, de nombreux pays en développement et, notamment les pays grands émetteurs, avaient soumis les mesures d'atténuation qu'ils ont planifiées pour être enregistrées dans l'Annexe. La plupart des mesures sont exprimées en termes de réduction de l'intensité carbone des secteurs économiques ou en termes de réduction des émissions de GES par rapport aux niveaux habituels. De nombreux pays ont soumis une liste de MAAN qui ne sont pas exprimées par des réductions escomptées de GES. Certains pays ont également indiqué des mesures ou des secteurs particuliers qui bénéficieraient d'une priorité. Dans certains cas, principalement dans les soumissions faites par les PMA, les pays ont indiqué que la mise en œuvre de mesures nécessiterait un soutien international sous forme de financement, de renforcement des capacités et de transfert de technologie. De nombreuses soumissions ont souligné que les MAAN identifiées sont préliminaires et qu'une analyse plus approfondie serait nécessaire. Le tableau 5 décrit quelques exemples de mesures d'atténuation prévues par les pays non inscrits à l'Annexe I.

Les promesses faites par les pays en développement au sujet des mesures d'atténuation nationales, qui ont été enregistrées dans l'Accord, représentent une avancée significative dans la politique internationale face aux changements climatiques.

Les progrès réalisés à Copenhague

L'une des principales pierres d'achoppement dans les

négociations, pour les pays en développement, avant et durant la réunion de Copenhague, a été les dispositions relatives aux QNV des mesures. Alors qu'il n'a pas été possible de parvenir à un accord sur ce point, dans l'AWG-LCA, l'Accord de Copenhague s'est fixé de résoudre ce problème en exigeant que les MAAN mises en œuvre unilatéralement, sans soutien extérieur soient soumises à des QNV nationales et communiquées par le biais des communications nationales, tous les deux ans. Toutefois, certaines dispositions seraient prises pour la conduite de consultations et d'analyses internationales dans le cadre de lignes directrices clairement définies garantissant le respect de la souveraineté nationale. Les mesures d'atténuation pour lesquelles un soutien international est nécessaire seraient consignées dans un registre qui enregistrera également le transfert des technologies appropriées, les financements et le soutien au renforcement des capacités. Ces mesures soutenues devront passer par un processus international de QNV. Les lignes directrices encadrant les QNV seraient élaborées et adoptées par la CdP.

Les questions en suspens

L'Accord de Copenhague a abordé la plupart des questions politiques fondamentales ayant trait aux mesures d'atténuation nationales à entreprendre par les pays en développement, y compris la fourniture d'orientations d'ordre général quant à la nature des mesures, aux QNV et à la création d'un registre pour l'adéquation entre les MAAN et le soutien. L'accord conclu entre les principaux acteurs au sujet de la distinction entre les MAAN soutenues et les MAAN non soutenues en termes de QNV, pourrait, par conséquent, potentiellement permettre le déblocage des négociations sur l'atténuation et leur progression dans l'AWG-LCA. Cependant, un certain nombre de détails sont encore non résolus. Les types de MAAN éligibles à un soutien international n'ont pas été précisés. Les thèmes institutionnels et, en particulier, ceux liés à la gouvernance du système, tels que le processus décisionnel de l'attribution des aides et des critères et bases méthodologiques applicables aux QNV, seront au cœur des discussions futures.

La conférence de Copenhague n'a pas résolu non plus la question de savoir si les MAAN devaient être éligibles aux crédits disponibles sur le marché du carbone. Certains pays ont proposé que les réductions des émissions (ou une partie de celles-ci) obtenues dans le cadre des MAAN, doivent

générer des crédits carbone de la même manière que cela se produit actuellement dans le cadre du Mécanisme pour un développement propre ou dans le cadre de la mise en œuvre conjointe. D'autres ont estimé que les MAAN sont nettement différentes et qu'elles représentent les mesures d'atténuation propres aux pays en développement, qui devraient être éligibles au financement public, mais non faire partie d'un quelconque mécanisme de compensation des émissions. Alors que les textes de la CdP et de l'AWG-KP contiennent encore des propositions à cet effet, l'Accord de Copenhague ne mentionne pas ce sujet. Une question connexe, est celle du traitement des projets MDP dans les pays et les secteurs relevant des MAAN, en particulier dans le cas de mesures soutenues. Cette question pourrait être résolue par la transparence des comptes et par l'enregistrement des émissions et des transferts de crédits de carbone pour éviter le double comptage.

Les implications pour les pays en développement

De nombreux pays en développement ont identifié les mesures d'atténuation qu'ils envisagent d'entreprendre, avec ou sans aide internationale. Nonobstant l'absence de statut officiel de l'Accord de Copenhague dans la Convention, on a là un document qui, à la fois, engage de nouveaux financements en provenance des pays industrialisés et détermine clairement les mesures d'atténuation à entreprendre par les pays en développement, comme étant l'un des domaines devant bénéficier de ce financement. Par conséquent, les institutions financières utilisées pour canaliser les financements accélérés pourraient recourir aux dispositions de l'Accord et le contenu de l'Annexe II comme guide pour la fourniture d'un soutien aux mesures d'atténuation entreprises dans les pays en développement, à titre intérimaire, en attendant qu'un accord officiel soit adopté au titre de la CCNUCC.

Comme indiqué précédemment, l'Accord de Copenhague reconnaît l'importance des stratégies de développement à faible intensité carbonique, mais il n'établit pas de lien direct explicite entre ces stratégies et la mise en œuvre des MAAN. Dans le même temps, les pays en développement peuvent avoir besoin d'élaborer des stratégies d'atténuation nationales ou des stratégies de développement à faible teneur en carbone pour s'assurer d'une mise en œuvre efficace des MAAN qu'ils auront planifiées et peuvent avoir besoin à cet égard, d'une aide de la part des institutions internationales.

Les pays en développement qui n'ont pas encore été en mesure de déterminer leurs MAAN potentiels auraient besoin de procéder à une évaluation au niveau national. En outre, de nombreux pays en développement ont explicitement indiqué dans leurs soumissions concernant l'Accord de Copenhague qu'une élaboration des MAAN et une évaluation des réductions d'émissions associées aux MAAN qu'ils avaient communiquées, serait nécessaire. Ce sera là un nouveau domaine où le soutien financier et technique et le renforcement des capacités seront requis.

L'application des directives internationales relatives aux QNV, nécessitera un important renforcement des capacités dans les pays en développement. Ces efforts pourraient s'appuyer sur les activités menées actuellement en soutien à l'élaboration des communications nationales.

4.3 REDD-plus

La déforestation et la dégradation des forêts, à travers l'expansion agricole, la conversion en pâturages, le développement des infrastructures, l'exploitation forestière destructrice, les incendies, etc., représentent près de 20% des émissions mondiales de GES—plus que l'ensemble du secteur du transport international, occupant la seconde place après seulement le secteur de l'énergie. Cependant, ces émissions ne sont pas traitées de manière adéquate dans le cadre réglementaire actuel. Les Parties ont envisagé méthodes et incitations pour la résolution de questions touchant à la réduction des émissions dues au déboisement et à la dégradation des forêts et pour le renforcement du rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et de l'amélioration des stocks de carbone forestiers dans les pays en développement. Ces négociations sont généralement connues sous l'appellation de « REDD-plus ».

Les activités de REDD-plus sont liées aux mesures d'atténuation devant être entreprises par les pays en développement dans un secteur spécifique. Ce thème a été négocié dans un groupe distinct relevant de l'AWG-LCA, étant donné qu'il était reconnu comme une priorité pour le futur cadre relatif à la lutte contre le changement climatique.

Les négociations ont porté principalement sur la fourniture d'incitations positives pour la promotion des activités de REDD-plus et, en particulier, sur le point de savoir si ces

activités devaient être financées par le secteur privé (c'est à dire à travers l'utilisation des marchés de carbone) ou par le secteur public. En outre, des mesures pour le traitement d'un certain nombre de thèmes méthodologiques, comme la quantification des réductions d'émissions, ont été approuvées par une décision de l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique (SBSTA).

Les progrès accomplis à Copenhague

REDD-Plus est l'une des rares questions sur lesquelles l'AWG-LCA, puis la CdP à Copenhague, ont accompli des progrès significatifs. Le texte de la CdP élaboré dans un groupe de rédaction à Copenhague, sur la base du produit de l'AWG-LCA, contient un nombre limité de crochets et pourrait être finalisé assez rapidement pour rendre le mécanisme REDD-plus opérationnel. Mais alors que le texte a avancé à Copenhague, il n'est pas encore adopté.

Le texte a déterminé un ensemble important de principes sur lesquels la mise en œuvre des activités de REDD-Plus devrait être fondée. Certains des principes les plus importants pour les pays en développement exigent, entre autres, que la mise en œuvre des activités soit à l'initiative des pays; soit entreprise en fonction des circonstances et des capacités nationales du pays, respecte la souveraineté et soit compatible avec les besoins et les objectifs nationaux en matière de développement durable.

Le texte suggérait en outre que les pays en développement contribuent à des mesures d'atténuation dans le secteur forestier en entreprenant les activités suivantes :

- Réduction des émissions dues au déboisement ;
- Réduction des émissions dues à la dégradation des forêts ;
- Conservation des stocks de carbone forestiers ;
- Gestion durable des forêts ; et
- Amélioration des stocks de carbone forestiers.

Le projet de texte a proposé également que les pays désireux de mettre en œuvre les activités de REDD-Plus, élaborent un niveau d'émission de référence à l'échelle nationale, un système de surveillance national solide et transparent pour le suivi et la communication des activités, et une stratégie nationale ou un plan d'action – éventuellement dans le cadre de leurs stratégies de développement à faibles émissions de carbone. Ce dernier thème est encore

controversé dans les négociations et n'a pas été résolu à Copenhague, y compris, le point de savoir comment ces stratégies se rapporteraient aux MAAN.

L'Accord de Copenhague a également reconnu le rôle crucial de la réduction des émissions dues au déboisement et à la dégradation des forêts et le besoin de renforcer les absorptions de GES par les forêts. A travers l'Accord, les Parties ont convenu de la nécessité de fournir des incitations positives par la mise en place immédiate d'un mécanisme intégrant le dispositif REDD-plus, pour mobiliser des ressources financières en provenance des pays industrialisés. Dans la section consacrée au financement, l'Accord a aussi identifié spécifiquement la REDD-plus comme étant l'un des domaines pour lesquels le soutien serait accru.

Les implications pour les pays en développement

Le projet de texte concernant la REDD-plus élaboré dans le cadre de la CdP donne davantage d'éclaircissements aux pays en développement et aux organismes de développement sur ce qui sera probablement nécessaire aux pays en développement pour prendre part au mécanisme. En outre, l'entente, dans l'Accord de Copenhague, sur le lancement d'un mécanisme REDD-plus, dès que possible, confère éventuellement à la question un statut politique plus élevé et réaffirme l'engagement des pays industrialisés à fournir un soutien pour sa mise en œuvre.

Pour se préparer à la mise en œuvre, il sera important pour les pays d'élaborer les stratégies nationales décrites ci-dessus et de mener des travaux pour la détermination des niveaux de référence et des systèmes de surveillance nationaux. Le défi dans le lancement de ces travaux consistera ici à s'assurer de la disponibilité de fonds suffisants pour « les préparatifs, » et que ces fonds peuvent être déployés rapidement, utilisant les initiatives des préparatifs de la REDD-plus qui existent (3,5 milliards de dollars sont déjà engagés).

4.4. Autres thèmes relevant de l'action sur l'atténuation

D'autres thèmes relevant du Plan d'action de Bali ont été examinés dans les négociations de l'AWG-LCA sur l'atténuation, à savoir, les approches sectorielles concertées, les approches pour améliorer le rapport coût-efficacité des mesures d'atténuation, et les conséquences économiques et sociales des mesures de riposte. Peu de progrès ont été accomplis sur ces thèmes, à Copenhague.

Le texte de la CdP sur **les approches sectorielles**²⁰ contient encore de nombreux crochets, tandis que l'Accord de Copenhague ne mentionne pas les approches sectorielles ou des secteurs particuliers en dehors de REDD-Plus. Dans le même temps, un groupe de rédaction relevant de la CdP a fait de bons progrès sur un projet de décision portant sur les approches sectorielles concertées et sur les actions sectorielles particulières dans l'agriculture. Si elle finalisée et adoptée, cette décision permettrait de promouvoir la coopération entre les pays dans le domaine de la recherche, développement et transfert de technologies et dans les pratiques et procédés qui contrôlent, réduisent ou préviennent les émissions de GES dans le secteur agricole. La décision demanderait également au SBSTA de lancer un programme de travail sur l'agriculture.

Le dernier texte sur **les diverses approches, notamment, les possibilités d'utiliser les marchés, d'améliorer le rapport coût-efficacité et de promouvoir les mesures d'atténuation**, élaboré dans le groupe de rédaction relevant de la CdP, établit une distinction entre les approches fondées sur le marché et les approches non fondées sur le marché. S'agissant des approches non fondées sur le marché, le projet de texte encourage les Parties à poursuivre l'adoption de mesures appropriées pour réduire progressivement la production et la consommation d'hydrocarbures fluorés dans le cadre du Protocole de Montréal. Il demande

aussi la mise en place d'un programme de travail relevant du SBSTA sur les approches non fondées sur le marché. La partie du texte consacrée aux approches fondées sur le marché est plus controversée et contient encore un certain nombre d'options allant de l'absence de décision sur ce thème à l'établissement de nouveaux mécanismes fondés sur le marché et demandant au SBSTA d'élaborer les modalités appropriées. L'Accord de Copenhague stipule que diverses approches seraient poursuivies, y compris les possibilités d'utiliser les marchés. Par conséquent, l'utilisation et la conception de nouvelles approches fondées sur le marché, dans le cadre futur, est une question non encore résolue.

Par rapport aux **conséquences économiques et sociales des mesures de riposte**²¹, le texte élaboré par le groupe de rédaction relevant de la CdP contient encore un certain nombre d'options, touchant aux questions: de la prise en compte de l'impact des mesures de riposte dans l'application de mesures d'atténuation ; des mesures unilatérales et, notamment, des mesures commerciales fiscales et non fiscales appliquées aux frontières à l'encontre des biens et services des pays en développement, pour des motifs liés au changement climatique ; des propositions d'établir un forum pour entreprendre des activités englobant la détermination et le traitement des conséquences économiques et sociales négatives des mesures de riposte ; de l'échange d'information, promotion et coopération sur ces questions ; et de l'exploration des voies et moyens de réduire au minimum les conséquences négatives, en particulier dans les pays en développement. L'Accord de Copenhague, à son tour, reconnaît l'importance de traiter les effets potentiels des mesures de riposte dans le cadre d'un programme d'adaptation global.

²⁰ Il n'y a pas de définition acceptée des approches sectorielles dans les négociations et, pendant un certain temps, ce terme a signifié aux différents groupes de parties, des choses différentes. Le Plan d'action de Bali, dans le contexte du renforcement des mesures d'atténuation, demande aux Parties d'envisager des approches sectorielles concertées et des mesures particulières aux secteurs, aux fins de renforcer la mise en œuvre de l'Article 4, paragraphe 1 (c), de la Convention.

²¹ La Convention requiert que dans la mise en œuvre des mesures d'atténuation, les Parties prennent en considération les préoccupations et les besoins particuliers des pays en développement, face aux effets défavorables des changements climatiques et/ou à l'impact de la mise en œuvre des mesures de riposte. Le protocole de Kyoto engage les Parties à s'efforcer de réduire au minimum les effets économiques, sociaux et environnementaux négatifs sur les autres Parties, en particulier les pays en développement Parties. Les mesures de riposte sont actuellement examinées, dans le cadre du processus de la Feuille de route de Bali, à la fois dans l'AWG-KP et dans l'AWG-LCA.

5. L'ADAPTATION

Malgré les efforts d'atténuation en cours, un certain degré de changement climatique est inévitable. Par conséquent, l'adaptation aux effets des changements climatiques doit être une composante intégrante de l'architecture du futur régime applicable au changement climatique, et les efforts dans ce domaine doivent être de même importance que ceux fournis dans le domaine de l'atténuation. Ces dernières années, ce besoin a largement été reconnu dans le processus international de changement climatique. Le Plan d'action de Bali a retenu l'amélioration de l'action dans le domaine de l'adaptation – et la satisfaction des besoins en matière de financement, de transfert technologique et de renforcement des capacités qui s'y rapportent – comme l'un de ses quatre principaux piliers.²²

Les coûts approximatifs de l'adaptation sont, dans toutes les estimations, élevés. La Banque mondiale (2006) a estimé que les besoins annuels de l'adaptation se situeront entre 10 et 40 milliards de dollars en 2030, Oxfam International (2007) les a chiffrés à plus de 50 milliards de dollars par an, et le rapport du PNUD sur le développement humain, 2007/2008, prévoit que les besoins en matière d'investissements annuels pour l'adaptation seront de l'ordre de 86 milliards de dollars par an, d'ici 2015. La CCNUCC (2007) a estimé que le financement total nécessaire à l'adaptation en 2030 pourrait s'élever à un montant allant de 49 à 171 milliards de dollars par an, au niveau mondial, dont 27 à 66 milliards de dollars seraient nécessaires pour les pays en développement. Cependant, une étude plus récente, menée par M. Parry et al (IIED, 2009), a conclu que l'estimation des besoins d'investissements de la CCNUCC a été probablement sous-estimée et qu'elle aurait besoin d'être multipliée par un facteur compris entre 2 et 3, pour les secteurs inclus.

La plupart des instruments de financement internationaux disponibles pour l'adaptation sont reconstitués par des contributions volontaires du type de l'APD. Le Fonds d'adaptation au titre du Protocole de Kyoto utilise une approche novatrice pour la génération des ressources à travers un prélèvement sur les transactions effectuées dans le marché du carbone, au titre du MDP. Dans ce mécanisme,

les fonds sont mobilisés auprès du secteur privé et sont collectés et déboursés par une institution multilatérale. Cependant, même avec le Fonds d'adaptation à présent opérationnel, le financement disponible au titre de la CCNUCC reste insuffisant pour répondre aux besoins d'adaptation projetés.

Principales questions posées dans le cadre du Plan d'action de Bali et de l'AWG-LCA

Au cours des deux dernières années, dans les négociations, des progrès importants ont été accomplis sur la détermination des principaux éléments de l'action internationale en matière d'adaptation. Compte tenu des liens étroits entre l'adaptation et la planification et la mise en œuvre du développement, il a été reconnu que des mécanismes doivent être créés pour soutenir les actions nationales et régionales dans ces deux domaines.

Les négociations de l'AWG-LCA au titre du Plan d'action de Bali ont d'abord été axées sur la détermination des principaux éléments d'une action renforcée sur l'adaptation et sur la formation d'une entente fondamentale entre les Parties, de ce qu'ils impliquent. Le premier groupe des questions en négociations porte : sur la mise en œuvre de mesures d'adaptation, y compris la détermination du champ d'application de l'adaptation (le point de savoir s'il s'agit là d'un défi auquel toutes les Parties se trouvent confrontées ou s'il ne concerne que les pays en développement), sur la détermination des actions qui doivent être mises en œuvre et sur des principes à respecter dans la mise en œuvre. L'une des questions les plus difficiles a été celle des stratégies de gestion et de réduction des risques, y compris le partage des risques et les mécanismes de transfert, tels que l'assurance. Les pays en développement ont proposé la création d'un mécanisme international pour le traitement des pertes et dommages. Il a été proposé qu'un tel mécanisme puisse recevoir une certaine partie du financement généré pour l'adaptation, tout en étant soutenu par des instruments financiers innovants, tels que le capital-risque et un fonds d'assurance climatique. Toutefois, cette proposition n'a, jusqu'à présent, pas

²² Pour une descriptif plus détaillé des principales questions liées à l'adaptation, voir *L'adaptation aux changements climatiques : le nouveau défi pour le développement dans le monde en développement*, par Dr E. Lisa Schipper F., Stockholm Environment Institute, Maria Paz Cigaran, Libelula Communication, environnement et développement, Pérou, et Dr McKenzie Hedger Merylyn, Institut des changements climatiques des études du développement à l'Université de Sussex, dans « Feuille de route de Bali : les questions clés en cours de négociation », PNUD 2008.

été soutenu par la plupart des pays industrialisés – le point le plus litigieux étant celui de la compensation des pertes et dommages causés aux pays en développement.

Le groupe de questions suivant portait sur les moyens de mise en œuvre, à savoir, les activités d'adaptation dans les pays en développement qui doivent être soutenues par des moyens de mise en œuvre, tels que le financement, le transfert de technologies et le renforcement des capacités. Ces négociations étaient étroitement liées à celles menées sur la fourniture de flux d'investissements et d'apports financiers. Bien qu'il ait été décidé que les questions liées à la fourniture de moyens de mise en œuvre (en particulier, la fourniture de soutien) doivent être traitées dans les groupes correspondants, le groupe de négociation sur l'adaptation a laissé, dans le texte, des espaces réservés à ces sujets et a maintenu un certain nombre d'autres questions qui y ont trait, ouvertes, en attendant que les négociations sur le financement de l'adaptation aboutissent à quelque résultat. L'un des points importants du débat mené à cet égard, était celui du suivi et de l'évaluation des mesures d'adaptation et du soutien fourni et savoir si cela doit être un soutien uniquement ou également des mesures d'adaptation soutenues soumises aux quantification, notification et vérification.

Enfin, les négociations se sont attachées à déterminer les **dispositions institutionnelles** au niveau international, qui devaient guider la mise en œuvre et le soutien des mesures. Une question essentielle a été celle du rôle des institutions financières disponibles au titre de la Convention et du Protocole de Kyoto, par rapport à la création d'un mécanisme institutionnel nouveau. Une question connexe a été celle des principes devant régir la gouvernance d'un mécanisme institutionnel. Il a été généralement reconnu que la transparence, l'efficacité et une représentation équitable et équilibrée devaient constituer la plateforme nécessaire à l'arrangement institutionnel existant ou à un arrangement institutionnel nouveau, mais que les détails opérationnels devaient faire l'objet de négociations. Au cours des négociations de l'AWG-LCA, de nombreuses propositions ont été avancées, portant sur un cadre, des programmes, un fonds, un organe subsidiaire, etc.

L'adaptation dans l'Accord de Copenhague

Dans l'Accord de Copenhague, l'impact critique des changements climatiques et l'impact potentiel des mesures de riposte sur les pays particulièrement vulnérables aux effets défavorables des changements climatiques, sont reconnus. L'Accord souligne la nécessité d'établir un programme d'adaptation global, assorti d'un soutien international. L'Accord comprend les conséquences des mesures de riposte dans le champ d'application relatif à l'adaptation – un point très controversé dans les négociations, depuis des années.²³ Il présente l'adaptation comme étant un défi à relever par tous les pays, à travers l'adoption d'une définition élargie du champ d'application de l'adaptation.

L'Accord reconnaît en outre que l'action renforcée et la coopération internationale en matière d'adaptation est requise d'urgence pour s'assurer de la mise en œuvre de la Convention en habilitant et en soutenant des mesures d'adaptation visant à réduire la vulnérabilité et à renforcer la capacité de résistance des pays en développement, spécialement, ceux qui sont particulièrement vulnérables et, surtout, les PMA, les PEID et l'Afrique. Si l'Accord est pris à titre d'orientation pour les négociations de l'AWG-LCA, cette formulation pourrait résoudre la question ouverte consistant à savoir quels groupes de pays devraient être retenus en particulier, comme étant particulièrement vulnérables.

Dans l'Accord, les pays industrialisés s'engagent à fournir des ressources financières suffisantes, prévisibles et durables, un transfert de technologies et un renforcement des capacités pour soutenir la mise en œuvre de mesures d'adaptation dans les pays en développement.

²³ Le Programme de travail de Buenos Aires sur les mesures d'adaptation et de riposte, tout en reconnaissant les liens entre ces questions, les aborde de manière distincte.

Tableau 6 : Action renforcée en matière d'adaptation : Texte de la CdP vs l'Accord de Copenhague

THÈME	PROPOSITIONS DANS LE TEXTE DE LA CDP	ACCORD DE COPENHAGUE
Champs d'application de l'adaptation	Défi pour tous les pays ou seulement pour les pays en développement ?	Défi posé à relever par tous les pays
Ce qui est mis en place pour favoriser l'adaptation (comment)	Cadre de l'adaptation [pour la mise œuvre]	Nécessité d'un programme d'adaptation global, comprenant le soutien international
Mesures de riposte partie de l'adaptation ou non	Les deux options sont encore sur la table Mesure de riposte incluses ou non	Les mesures de riposte doivent être couvertes dans le cadre de l'adaptation
mesures d'adaptation à entreprendre	<ul style="list-style-type: none"> Identifie une liste d'actions Les points restants sont l'inclusion de la compensation et les mesures de réhabilitation et les mesures visant à s'adapter aux effets des mesures de riposte 	Aucun détail concernant les mesures : celles qui visent à réduire la vulnérabilité et à renforcer la capacité de résistance
Soutien des mesures d'adaptation des pays en développement	Pas encore achevé, vu qu'il a été décidé de veiller à la cohérence avec le texte qui sera négocié sur le financement.	Aucun détail, hormis l'indication qu'un soutien devrait être fourni
Dispositions Institutionnelles	Les options comprennent : <ul style="list-style-type: none"> Création d'un comité d'adaptation Renforcement des mécanismes institutionnels existants et examen de la nécessité des nouveaux, y compris un organe subsidiaire/un organe consultatif 	<ul style="list-style-type: none"> Les modalités d'adaptation ne sont pas expressément abordées Le Fonds Vert de Copenhague proposé comme principale institution chargée de la canalisation du soutien
Réparation des pertes et dommages	Les options comprennent: <ul style="list-style-type: none"> L'établissement d'un mécanisme international pour la réparation des pertes et dommages Examen, dans le futur, de la nécessité de créer un mécanisme 	Non abordé
Surveillance et communication des données	<ul style="list-style-type: none"> Suivi et évaluation de l'aide et échange d'information uniquement sur les mesures soutenues Suivi et évaluation et du soutien pour l'adaptation et des mesures d'adaptation qui s'y rapportent 	Non abordé
Priorité aux plus vulnérables	Un certain nombre d'options pour la définition des pays les plus vulnérables; la question n'a pas été résolue	« Les pays en développement les plus vulnérables, comme les pays les moins avancés, les petits États insulaires en développement et l'Afrique »

Les progrès accomplis à Copenhague

De bons progrès ont été accomplis dans les négociations sur l'adaptation à Copenhague et on était très près de parvenir à un accord sur la plupart des questions clés. La plupart des questions restées ouvertes étaient politiquement liées à la conclusion d'un accord sur le soutien financier, le transfert de technologies et le renforcement des capacités.

Le groupe de rédaction relevant de la CdP a surtout résolu les principes devant encadrer la mise en œuvre de mesures d'adaptation, soulignant qu'elles devaient : être entreprises

conformément à la Convention; suivre une approche à l'initiative du pays, sensibles à la parité hommes femmes, participatives et pleinement transparentes, prenant en considération les groupes, les communautés et les écosystèmes vulnérables, et, être fondées sur, et guidées par, les meilleures connaissances scientifiques disponibles et, le cas échéant, les savoirs traditionnels, en vue d'intégrer l'adaptation dans les politiques et actions sociales, économiques et environnementales.

En outre, le groupe de rédaction a réalisé des progrès sur la détermination des activités à entreprendre, dont, entre autres :

- La planification, la hiérarchisation et la mise en œuvre de mesures d'adaptation²⁴;

²⁴ Y compris les projets, programmes et actions déterminés dans les plans d'adaptation nationaux et sous-nationaux et dans les stratégies et programmes d'action nationaux des PMA, dans les communications nationales, dans les évaluations des besoins en matière de technologie et dans d'autres documents de planification nationale.

- L'évaluation de l'impact, de la vulnérabilité et de l'adaptation, y compris l'évaluation des besoins financiers ainsi que l'évaluation des options d'adaptation économique, sociale et environnementale ;
- Le renforcement des capacités institutionnelles et des environnements favorables, y compris ceux nécessaires au renforcement de la capacité de résistance et à la réduction de la vulnérabilité ;
- Le renforcement de la capacité de résistance des systèmes socio-économiques et écologiques, notamment à travers la diversification économique et la gestion durable des ressources naturelles ;
- L'amélioration des stratégies de prévention des risques de catastrophes liés au changement climatique, des systèmes d'alerte précoce, de l'évaluation des risques, de la gestion et des mécanismes d'échange et de transferts ;
- La mise en place de mesures visant à accroître l'entente, la coordination et la coopération liées aux déplacements, migrations et relocalisations planifiées provoquées par les changements climatiques aux échelles nationale, régionale et internationale ;
- La recherche, développement, démonstration, diffusion, déploiement et transfert de technologies, pratiques et processus, et renforcement des capacités d'adaptation ;
- Le renforcement des données, informations et systèmes de connaissances, de sensibilisation et de conscientisation du public ;
- L'amélioration de la recherche et de l'observation systématique du climat pour la collecte, l'archivage, l'analyse des données et de la modélisation, pour améliorer le processus décisionnel aux niveaux national et régional.

Le texte de la CdP a englobé également des dispositions pour le renforcement de la coopération régionale dans le domaine de l'adaptation. Les Parties ont été invitées à renforcer et, le cas échéant, à ouvrir des centres et réseaux régionaux, en particulier dans les pays en développement, avec le soutien des pays industrialisés et des organisations pertinentes.

Le groupe a également réussi à réduire les options, mais n'a pas été en mesure de résoudre entièrement la question des dispositions institutionnelles relatives à l'adaptation, comme le montre le tableau 6. En outre, la question du champ d'application de l'adaptation et celle du soutien devant être apporté à l'adaptation, ont été laissées en suspens.

Les questions en suspens

Les questions sur lesquelles un accord est encore nécessaire concernent principalement les dispositions institutionnelles devant encadrer la mise en œuvre de mesures d'adaptation et son soutien. Les négociateurs ont également encore besoin de résoudre la manière de réparer les pertes et dommages.

Avec, dans l'Accord de Copenhague, l'engagement des pays industrialisés à fournir un financement, les négociations de l'AWG-LCA devraient pouvoir enregistrer de nouvelles avancées sur les questions en suspens concernant l'adaptation.

Les implications pour les pays en développement

La conférence de Copenhague, à travers à la fois l'Accord de Copenhague et le projet de texte de la CdP, a affirmé un engagement politique fort en faveur de l'amélioration de l'action dans le domaine de l'adaptation, y compris la fourniture d'un soutien aux pays en développement, à cette fin.

L'adaptation a été présentée dans l'Accord de Copenhague, comme étant l'un des deux domaines (à côté de l'atténuation) vers lequel une affectation équilibrée des financements « accélérés » engagés par les pays industrialisés d'ici 2012, devrait être canalisée.

L'accord général conclu, dans le groupe de rédaction à la CdP, sur les principes devant encadrer l'action dans le domaine de l'adaptation, l'ensemble des activités prioritaires et le renforcement de la coopération régionale, mentionnés ci-dessus, est important pour la facilitation de la mise en œuvre de mesures d'adaptation accélérées dans les pays en développement. Cet ensemble d'actions, même s'il n'a pas été officiellement adopté, pourrait être utilisé comme une indication des aspects sur lesquels la mise en œuvre, aux niveaux national et international et le soutien aux mesures d'adaptation devraient se concentrer, dans l'intérim. Bon nombre des mesures identifiées ont été introduites par les pays en développement et seront indispensables pour la promotion d'un développement résistant aux changements climatiques et pour l'adaptation à leurs effets.

6. RENFORCEMENT DE L'ACTION DANS LE DOMAINE DE LA FOURNITURE DE RESSOURCES FINANCIÈRES ET D'INVESTISSEMENTS

Les dispositions de la Convention et du Protocole de Kyoto prévoient un soutien financier de la part des pays industrialisés en faveur des pays en développement Parties, à travers le mécanisme de financement de la Convention, ainsi qu'à travers les canaux bilatéraux, multilatéraux ou régionaux. Le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) a été l'entité chargée d'assurer le fonctionnement du mécanisme financier de la CCNUCC, sous réserve d'une évaluation à conduire tous les quatre ans. En outre, plusieurs fonds spéciaux ont été créés au titre de la Convention et du Protocole de Kyoto, dont, notamment : le Fonds spécial changements climatiques, le Fonds pour les pays les moins avancés et le Fonds d'adaptation.

Le MDP relevant du Protocole de Kyoto est également en train de contribuer au financement du développement à faible émission de carbone dans les pays en développement, tout en aidant les pays industrialisés à atteindre leurs objectifs en matière de réduction d'émission. Le MDP génère aussi des ressources pour le Fonds d'adaptation à travers la fourniture d'une part des recettes.

Le financement est l'une des principales questions posées dans les négociations sur le renforcement de l'action future dans le domaine de la lutte contre le changement climatique. Les pays en développement auront besoin d'un soutien financier important pour l'atténuation, l'adaptation, la coopération technologique et le renforcement des capacités, pour assurer des ripostes efficaces aux changements climatiques. Le montant des flux d'investissements et apports financiers nécessaires est estimé entre quelques dizaines et quelques centaines de milliards de dollars par an – soit beaucoup plus que ce qui est actuellement disponible à travers les divers mécanismes de la CCNUCC et des canaux bilatéraux.

Principales questions posées dans le cadre du Plan d'action de Bali et de l'AWG-LCA

Les négociations sur le financement et l'investissement²⁵ ont été parmi les plus difficiles dans le processus de l'AWG-LCA. Le soutien financier est un thème transversal qui est très pertinent pour l'atténuation, l'adaptation, la

technologie et le renforcement des capacités. Par conséquent, l'absence de progrès dans les négociations sur le financement affecte immédiatement la dynamique de ce qui se produit sur d'autres questions. Ces négociations ont été compliquées par le manque de bonne entente sur la hauteur des ressources nécessaires au financement de la lutte contre les changements climatiques, car les estimations actuelles varient considérablement (comme on le verra dans le chapitre consacré à l'adaptation).

Les négociations de l'AWG-LCA ont été axées sur les questions clés suivantes :

- la génération et la fourniture de ressources financières ;
- l'accès au financement, y compris les activités à financer;
- les dispositions institutionnelles, et
- le respect des dispositions.

Dans les discussions sur **la génération et la fourniture d'un financement**, les Parties ont formulé diverses propositions sur les sources de financement, y compris les sources publiques et privées. Une série de propositions a également été avancée au sujet de l'échelle globale du financement à fournir et au sujet de la plate-forme pour la détermination des contributions individuelles des pays. Un sujet important a été aussi la création d'incitations pour orienter les flux d'investissement privés et le rôle des marchés du carbone dans la génération du financement requis pour la lutte contre le changement climatique.

Le débat sur l'accès au financement a été fortement politisé et a été axé sur la manière d'améliorer l'accès des pays en développement aux ressources financières disponibles et futures. Les pays en développement ont plaidé pour un « accès direct » permettant d'éviter les procédures bureaucratiques excessives et peu pratiques régissant l'accès au financement, tandis que les donateurs ont souhaité conserver un certain degré de contrôle sur la façon dont les ressources sont dépensées. Une autre question importante dans ce débat a intéressé les priorités, par exemple, s'assurer que le financement corresponde aux besoins nationaux des pays d'accueil et qu'il ne soit pas dominé par les priorités des donateurs, tout en garantissant la transparence et l'efficacité

²⁵ Pour un aperçu détaillé des questions clés dans les négociations sur le financement voir *Négociations sur des investissements et flux financiers additionnels pour faire face aux changements climatiques dans les pays en développement* par Erik Haites, Margaree Consultants, Inc. dans « La Feuille de route de Bali : les questions clés en cours de négociation », PNUD 2008.

des activités financées. La question connexe de la hiérarchisation des fonds limités a été à l'origine de plus d'une divergence entre les Parties. Il y avait accord général au sein de l'AWG-LCA que les pays les plus vulnérables et les moins aptes devraient avoir la priorité, mais la spécification de ces pays a posé problème. En outre, la forme sous laquelle le soutien devait être fourni (par exemple, sous forme de subventions ou de prêts) n'est toujours pas résolue.

Les **dispositions institutionnelles** pour la fourniture de ressources financières et investissements permettront de déterminer la manière dont les questions abordées ci-dessus seront mises en œuvre. Le désaccord central entre pays développés et pays en développement a porté sur le rôle des institutions disponibles par rapport à la création de nouveaux mécanismes pour la fourniture des ressources. Les pays en développement ont, généralement, préconisé la création de nouvelles institutions. La Gouvernance des institutions, ainsi que le suivi et l'évaluation de la fourniture du soutien et des actions, sont liées à des questions restées en suspens.

Le financement dans l'Accord de Copenhague

L'accord sur la fourniture d'un soutien financier important par les pays industrialisés compte parmi les résultats les plus importants de la conférence de Copenhague. Dans l'Accord de Copenhague, les pays industrialisés se sont collectivement engagés à fournir des ressources nouvelles et supplémentaires, notamment à travers les institutions internationales, à hauteur approchant 30 milliards de dollars pour la période 2010 à 2012, avec répartition équilibrée entre l'adaptation et l'atténuation. Le financement de l'adaptation sera fourni en priorité aux pays en développement les plus vulnérables, comme les PMA, les PEID, et l'Afrique.

En outre, dans le cadre des mesures d'atténuation significatives et de la transparence sur la question de mise en œuvre, les pays industrialisés se sont engagés à réaliser l'objectif consistant à mobiliser conjointement 100 milliards de dollars par an, d'ici 2020, pour répondre aux besoins des pays en développement. Ce financement proviendrait d'une grande variété de sources : publiques et privées, bilatérales et multilatérales, y compris les sources alternatives de financement. Bien que cela constitue une évolution très positive, le point de savoir si les 100 milliards de dollars par an étaient

destinés uniquement aux mesures d'atténuation ou si ce montant englobait aussi des ressources pour les mesures d'adaptation, n'est pas tout à fait clair dans le texte.

Selon l'Accord de Copenhague, un nouveau financement multilatéral destiné à l'adaptation sera assuré à travers des mécanismes de financement effectifs et efficaces, assortis d'une structure de gouvernance prévoyant une représentation égale des pays développés et des pays en développement. Cependant, l'accord n'explique pas la manière dont les liens seraient établis avec les mécanismes financiers disponibles.

Dans l'Accord, plusieurs décisions sont proposées par rapport aux dispositions institutionnelles dont, notamment, celle portant sur la création d'un groupe de haut niveau sous la conduite de la CdP, et devant lui rendre compte, pour étudier la contribution des sources de revenus potentielles à la réalisation de l'objectif financier. En outre, un fonds vert de Copenhague pour le climat doit être établi en tant qu'entité chargée du fonctionnement du mécanisme financier de la Convention pour le soutien des projets, programmes, politiques et autres activités liés à l'atténuation (y compris les REDD-Plus), à l'adaptation, au renforcement des capacités et aux mise au point et transfert des technologies dans les pays en développement. Le Fonds devait recevoir une partie importante des moyens financiers engagés au titre de l'Accord.

Tableau 7 : Fourniture de financements et d'investissements : Texte de la CdP vs Accord de Copenhague

THÈME	PROPOSITIONS DANS LE PROJET DE TEXTE DE LA CDP	ACCORD DE COPENHAGUE
Fourniture de ressources financières	Accrues, prévisibles, nouvelles et supplémentaires, et un financement adéquat à fournir aux pays en développement Parties	- Approaching USD 30 billion for the period 2010 to 2012 with balanced allocation between adaptation and mitigation - Developed countries committed to mobilising jointly USD 100 billion dollars a year by 2020 from a wide variety of sources
Génération/sources de financement	Variété des propositions dont, notamment, des options couvrant à la fois les sources publiques et privées et, les contributions doivent-elles être fournies par les seuls pays industrialisés ou par tous les pays. La question n'a pas été résolue.	- Include public and private sources, but no detail - Established a High Level Panel to study the contribution of the potential sources of revenue
Forme de financement	Des prêts et/ou des subventions	Not specified
Dispositions institutionnelles	<ul style="list-style-type: none"> • Les propositions varient considérablement, en fonction de la proposition spécifique, mais elles comprennent : <ul style="list-style-type: none"> o Un Comité directeur du mécanisme de financement o un Fonds pour le climat • La réforme des dispositions institutionnelles actuelles pour s'assurer que le FEM réponde plus efficacement aux besoins des pays en développement 	Le Fonds Vert de Copenhague sera constitué en tant qu'entité chargée du fonctionnement du mécanisme financier

Les progrès accomplis à Copenhague

A première vue, l'Accord de Copenhague a résolu certaines des principales questions de politiques relatives au cadre pour la fourniture de ressources financières qui est en négociation dans l'AWG-LCA. L'Accord a déterminé le montant global des financements devant être fournis par les pays industrialisés, a défini clairement la nécessité de QNV des engagements financiers des pays de l'annexe I et de l'élaboration d'un système solide et transparent permettant de rendre compte des financements fournis, et a proposé des dispositions institutionnelles (Fonds vert de Copenhague pour le climat) pour la mise en œuvre.

Les questions en suspens

La décision concernant la création d'une entité chargée du fonctionnement du mécanisme financier de la Convention peut être prise uniquement par la CdP. Pour être responsable devant la CdP, un Groupe de haut niveau devrait donc être établi par la CdP elle-même. Comme

l'Accord de Copenhague n'a pas été officiellement adopté par la CdP, les mesures proposées dans l'Accord au sujet des mécanismes institutionnels ne peuvent être prises qu'après décision de la CdP – à moins que les institutions ne soient créées en dehors de la CCNUCC.

En outre, la disposition concernant le financement au titre de l'Accord de Copenhague a été critiquée par certains pays en développement pour le motif que le point de savoir si les engagements étaient nouveaux et supplémentaires ou, peut-être, simplement destinés à orienter le financement provenant d'autres secteurs de l'aide au développement, n'était pas clair.²⁶

Une autre question restée ouverte, celle de savoir comment s'assurer de la prévisibilité du financement. L'Accord ne fournit aucune indication quant à la génération de fonds, cette décision ayant été laissée à prendre sur la base des conclusions du Groupe d'experts de haut niveau. De même, aucune décision n'a été prise sur la part de financement pour les différents domaines d'intervention (par exemple, la répartition entre

²⁶ Copenhagen's Climate Finance Promise, IIED note d'information, février 2009.

l'atténuation et l'adaptation, etc.) C'est probablement pour un financement accéléré de ces décisions seraient prises par les institutions qui déboursent les fonds.

Les implications pour les pays en développement

Compte tenu du statut incertain de l'Accord de Copenhague, le financement accéléré qui a été promis à Copenhague aurait probablement besoin de passer par les différentes institutions disponibles.

Le projet de texte de la CdP, même s'il n'est pas encore finalisé, peut être utilisé pour guider la fourniture de financements accélérés dans certaines régions, à titre intérimaire. En particulier, la liste des mesures éligibles à un soutien, qui ont été quasiment finalisées dans les négociations (l'adaptation, REDD-Plus et la mise au point et le transfert de technologies) pourrait être utile aux institutions financières et aux pays d'accueil, en tant que base d'orientation.

En outre, un panel de haut niveau sur les sources de financement pourraient être formés et commencer ses travaux à titre provisoire, de manière à fournir à la CdP 16, au Mexique, une contribution permettant de faciliter la prise de décisions. Dans l'intervalle, le FEM demeurerait l'entité chargée du fonctionnement du mécanisme financier de la Convention, jusqu'à ce que la CdP en décide autrement.

Prenant l'Accord de Copenhague comme guide dans les négociations de l'AWG-LCA (en particulier, les points liés à la création du Fonds vert et le Groupe de haut niveau), pourrait permettre aux négociations sur la fourniture de financement et d'investissement, d'accomplir des progrès rapides.

7. AMÉLIORATION DE L'ACTION DANS LE DOMAINE DE LA MISE AU POINT ET DU TRANSFERT DES TECHNOLOGIES

La technologie est au centre de la source du problème des changements climatiques, car c'est elle qui détermine largement le niveau des émissions, mais elle est également au cœur de la solution – pour à la fois, les mesures d'atténuation et les mesures d'adaptation. Les incitations financières et autres sont essentielles pour s'assurer des recherches et développement, du déploiement et du transfert des technologies aux pays en développement. Ce dernier sujet a été l'un des plus chauds dans les négociations entre les pays industrialisés et les pays en développement depuis de nombreuses années.

Il n'existe aucune définition établie de la technologie et du transfert technologique dans la Convention, mais de plus en plus, la large définition proposée par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat y est implicitement retenue, qui définit la technologie non seulement en termes d'équipement, mais comme couvrant également tous les flux pertinents de matériels, de logiciels, d'informations et de connaissances. En dépit de la reconnaissance du rôle central de la technologie et du transfert de technologies d'atténuation et d'adaptation, il ya eu peu de transferts de technologies respectueuses du climat au titre de la CCNUCC. L'application des principes, la création de mécanismes et le transfert effectif de technologies ont encore besoin d'être concrétisés.

Principales questions posées dans le cadre du Plan d'action de Bali et de l'AWG-LCA

Le Plan d'action de Bali a reconnu le renforcement de l'action dans le domaine de la technologie comme étant l'un des quatre principaux piliers d'un futur accord sur la lutte contre le changement climatique et une condition préalable du renforcement des mesures d'atténuation et d'adaptation. Les principales questions posées dans le cadre l'AWG-LCA comprennent :

- Les mécanismes pour la levée des obstacles et la fourniture de mesures incitatives pour l'intensification de la mise au point et du transfert des technologies ;
- Les voies et moyens d'accélérer le déploiement, la diffusion et le transfert de technologies ;
- La coopération dans le domaine de la recherche et du développement de technologies actuelles, nouvelles et innovantes ;
- L'efficacité des outils et mécanismes pour la coopération technologique dans des secteurs spécifiques.

L'une des questions les plus litigieuses dans les négociations sur la mise au point et le transfert de technologies respectueuses du système climatique a intéressé le rôle des droits de propriété intellectuelle (DPI). Les pays en développement ont soutenu que les DPI empêchaient le transfert de technologies et ont appelé à la création de mécanismes internationaux pour l'acquisition des droits de propriété intellectuelle relatives aux technologies et politiques de licences clés. Les pays industrialisés, pour leur part, ont souligné que les DPI sont nécessaires pour la promotion de l'innovation technologique et n'ont pas soutenu l'idée d'assouplir les régimes de DPI.

La technologie dans le cadre de l'Accord de Copenhague

Dans l'Accord de Copenhague, l'établissement d'un mécanisme de technologie est proposé pour accélérer la mise au point et le transfert de technologies en soutien des mesures d'adaptation et d'atténuation qui seront guidés par une approche conduite par le pays et fondée sur les circonstances et priorités nationales.

Les progrès accomplis à Copenhague

Les négociations sur la technologie menée dans l'AWG-LCA et, plus tard, dans le groupe de rédaction relevant de la CdP, à Copenhague, ont accompli des progrès importants dans la réduction des nombreuses options jusqu'aux points les plus critiques. Le texte de la CdP est très exhaustif et sa finalisation ne devrait pas prendre beaucoup de temps. Il contient une liste de mesures qui seraient éligibles à un soutien au titre du mécanisme pour la technologie, dont, entre autres :

- Le renforcement et l'amélioration des capacités et technologies endogènes des pays en développement, y compris les programmes concertés de recherche, développement et démonstration ;
- Le déploiement et diffusion de technologies et savoir-faire écologiquement rationnels aux pays en développement ;
- L'augmentation de l'investissement public et privé dans la mise au point, le déploiement, la diffusion et le transfert de technologies ;
- Le déploiement de technologies douces et dures pour la mise en œuvre de l'adaptation et l'atténuation ;
- L'amélioration des systèmes d'observation du change-

- ment climatique et de la gestion des données qui s'y rapportent ;
- Le renforcement des systèmes nationaux d'innovation et de pôles d'innovation technologique ; et
 - L'élaboration et la mise en œuvre de plans nationaux pour les technologies d'atténuation et d'adaptation.

Tableau 8 : Renforcement de l'action dans le domaine de la technologie : le texte de la CdP vs l'Accord de Copenhague

THÈME	PROPOSITIONS DANS LE PROJET DE TEXTE DE LA CDP	ACCORD DE COPENHAGUE
Mécanismes pour l'accroissement de la mise au point et du transfert de technologies	Propose la création d'un Mécanisme de technologie, comprenant : <ul style="list-style-type: none"> • Un comité exécutif de la technologie • Un Centre et un réseau de technologies climatiques 	Propose la création d'un mécanisme pour la technologie
Dispositions relatives à la gouvernance du mécanisme	A élaborer : <ul style="list-style-type: none"> • Le mandat complet, la composition et les modalités de fonctionnement du Comité exécutif de la technologie et du Centre de technologies climatiques 	Non précisées
Activités à soutenir	Identifie une liste d'activités éligibles au soutien	Guidées par une approche conduite par le pays et fondée sur les circonstances et priorités nationales
Liens avec le financement	<ul style="list-style-type: none"> • Le comité exécutif de la technologie appelé à fournir des renseignements sur les dispositions financières • Fournit des directives pour le financement 	<ul style="list-style-type: none"> • Technologie identifiée parmi les domaines éligibles au soutien financier. • Aucun détail n'est fourni.
Droits de propriété Intellectuelle	Non résolu. Un certain nombre d'options: <ul style="list-style-type: none"> • Aucune référence aux DPI • Fourchette d'options quant à la manière dont les DPI peuvent être traités 	Non précisés

Les questions en suspens

Une question controversée qui n'a pas été résolue a été celle de savoir si l'acquisition de licences et autres éléments touchant aux droits de propriété intellectuelle devait être intégré dans les activités éligibles. La plupart des options proposées dans le cadre des négociations sont encore dans le texte.

Les dispositions concernant la gouvernance du mécanisme pour la technologie – y compris le mandat, la composition et les modalités de fonctionnement du Comité exécutif de la technologie et du Centre des technologies climatiques – ont également besoin d'être déterminées.

Les implications pour les pays en développement

Comme indiqué plus haut, le texte de la CdP contient une liste d'actions qui seraient éligibles à un soutien au titre du mécanisme de technologie, sur lesquels aucun désaccord n'a

été enregistré, à l'exception d'un seul article (acquisition de licences). Cette liste peut être utilisée par les pays d'accueil et par les organismes de développement pour guider le soutien, durant la période intérimaire, en attendant l'adoption d'une décision globale sur la technologie par la CdP.

Etant donné que la mise au point et le transfert des technologies sont identifiés dans l'Accord de Copenhague comme étant l'un des domaines éligibles au soutien financier, il semble qu'il y ait une plate-forme suffisante pour aller de l'avant avec la mise en œuvre, sur la base du financement accéléré déjà engagé. Dans ce contexte, la reconnaissance, dans l'Accord, de l'importance d'une approche conduite par le pays et fondée sur les circonstances et priorités nationales, est importante pour les pays en développement.

8. CONCLUSIONS : LES IMPLICATIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE DES MESURES DE LUTTE CONTRE LES EFFETS DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

La conférence de Copenhague n'est pas parvenue à un accord complet sur le futur cadre de la lutte contre le changement climatique. Elle a, cependant, accompli des progrès à la fois en termes de détermination des principaux éléments d'un consensus politique potentiel sur les thèmes fondamentaux de l'accord futur, à travers l'Accord de Copenhague, et en termes de plus amples éclaircissements sur des points techniques importants liés à la mise en œuvre du renforcement de l'action dans les domaines de l'atténuation, de l'adaptation, du transfert de technologies et du financement. En outre, la Conférence a livré un engagement des pays industrialisés à fournir des financements importants pour le soutien des mesures prises dans les pays en développement et faciliter l'engagement politique des pays industrialisés à réduire leurs émissions et l'engagement des pays en développement à entreprendre des MAAN.

Ces accomplissements constituent une bonne plateforme pour l'avancement des négociations menées au titre de la CCNUCC, en vue de la prochaine conférence sur le changement climatique, qui se tiendra du 29 novembre au 10 décembre 2010 au Mexique. L'analyse présentée dans ce document montre que si les Parties devaient prendre l'Accord de Copenhague comme orientation politique générale sur les questions importantes, les négociations techniques au titre de l'AWG-KP et de l'AWG-LCA pourraient être considérablement avancées et les textes, plus rapidement finalisés, tout en tenant compte des préoccupations des pays qui ne pouvaient pas accepter l'accord à Copenhague.

Le tableau 9 résume les résultats clés, ainsi que les questions en suspens, pour chacun des principaux éléments du futur cadre et les principales implications pour les pays en développement. Les résultats les plus significatifs pour la mise en œuvre de mesures dans les pays en développement ont concerné l'engagement financier et l'engagement politique pour le lancement de la REDD-Plus et des mécanismes de la technologie. En outre, l'accord sur le traitement de la question de QNV des MAAN en fonction du fait qu'elles soient autofinancées ou soutenues, a permis à de nombreux pays en développement qui avaient des réserves, d'aller de l'avant avec leurs MAAN autofinancées depuis la conférence de Copenhague.

Les projets de texte relevant de la Convention et portant, en particulier, sur les principes et sur les mesures prioritaires à prendre dans chacun des domaines clés, fournit des orientations suffisantes pour commencer, dans les pays en développement, la mise en œuvre d'une action accélérée dans les domaines de l'atténuation, de l'adaptation et des mise au point et transfert des technologies, de sorte qu'aucun laps de temps ne soit perdu dans l'attente de voir les négociations livrer un accord global.

Dans le même temps, nombre de questions ayant des implications directes pour la mise en œuvre des mesures dans les pays en développement doivent encore être résolues. En particulier, celles relatives aux dispositions institutionnelles devant encadrer le financement, y compris les arrangements régissant la gouvernance, les procédures d'établissement des priorités, et l'affectation et le décaissement des fonds – à la fois entre les domaines clés et en leur sein – doivent être élaborées et approuvées. Il est également difficile de savoir comment les fonds déjà engagés par les pays développés seront réparties entre les domaines clés. Alors qu'il est souligné dans l'Accord de Copenhague que le financement rapide, approchant les 30 milliards de dollars en 2010-2012, serait réparti de manière équilibrée entre l'atténuation et l'adaptation, le point de savoir si les 100 milliards de dollars par an engagés pour l'atténuation à long terme englobaient également l'adaptation et, sinon, quelle est la hauteur des fonds qui seront fournis pour l'adaptation pour les moyen et long termes et de quelle manière seront-ils fournis.

De nombreux pays ayant officiellement apporté leur appui à l'Accord de Copenhague, il existe de bonnes perspectives pour l'avancement des négociations, cette année. Toutefois, les négociateurs doivent encore surmonter le préjudice causé par l'absence d'un accord à Copenhague. Des efforts importants seront nécessaires de la part de tous pour le rétablissement de la confiance entre les parties. Certains observateurs ont également souligné que, dans ce contexte, le rythme et la réussite de ces négociations internationales allaient dépendre, dans une large mesure, de la rapidité et efficacité avec lesquelles les pays industrialisés vont donner suite aux engagements financiers qu'ils ont pris à Copenhague pour le soutien de mesures accélérées dans les pays en développement.

Tableau 9 : Implications de la Conférence de Copenhague pour les pays en développement

THÈME	PROGRÈS ACCOMPLIS À COPENHAGUE	LES QUESTIONS EN SUSPENS	IMPLICATIONS POUR LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT
Vision commune	<ul style="list-style-type: none"> Engagement politique Objectif relatif à la température Evaluation de la mise en œuvre en 2015 	<ul style="list-style-type: none"> L'objectif mondial de réduction des émissions Année de culmination des émissions mondiales 	<ul style="list-style-type: none"> L'Accord de Copenhague est à l'extrémité inférieure de l'ambition L'objectif de 2° C : associé à des conséquences néfastes Evaluation en 2015 pour 1°,5 C
Mesures d'atténuation par les pays industrialisés	<ul style="list-style-type: none"> Engagements ascendants pris par les Parties de l'Annexe I Plate-forme pour l'avancement des négociations 	<ul style="list-style-type: none"> Objectif conjoint des pays de l'Annexe I Nature juridique des objectifs/re-spect des dispositions 	<ul style="list-style-type: none"> Demande de crédits MDP Le niveau de réduction des émissions affecte les effets du changement climatique
Mesures d'atténuation par les pays en développement (MAAN)	<ul style="list-style-type: none"> Les questions les plus politiques relatives aux MAAN résolues Lignes directrices encadrant la nature des mesures Principes de QNV des MAAN Registre pour l'assortiment des MAAN au soutien Promesses de dons pour les MAAN entreprises 	<ul style="list-style-type: none"> Types des mesures éligibles au soutien Procédure d'appariement des MAAN avec le soutien Les lignes directrices encadrant les QNV L'éligibilité au crédit carbone Le MDP & MAAN 	<ul style="list-style-type: none"> Plate-forme pour le soutien des MAAN, en tant que partie intégrante du financement accéléré Stratégies de développement à faible émission de carbone Détermination des MAAN Renforcement des capacités en matière de système de QNV
REDD-plus	<ul style="list-style-type: none"> Création de mécanisme REDD-Plus Texte de la CdP pratiquement prêt Principes encadrant la mise en œuvre Les mesures que les pays d'accueil devraient entreprendre Engagement à financer 	<ul style="list-style-type: none"> Le rôle du financement de marché Les mesures sous-nationales Les dispositifs de gouvernance Montant des financements à affecter, bien que 3,5 milliards de dollars aient été promis pour le soutien initial sur les 2 prochaines années 	<ul style="list-style-type: none"> Clarté sur ce qui est nécessaire pour la participation à la REDD-Plus Peut commencer à préparer la mise en œuvre Le financement sera fourni
Action dans le domaine de l'adaptation	<ul style="list-style-type: none"> Principes encadrant les mesures d'adaptation Liste des activités prioritaires Renforcement de la coopération régionale Engagement politique à lancer un cadre et à fournir un financement 	<ul style="list-style-type: none"> Dispositions institutionnelles Pertes et dommages 	<ul style="list-style-type: none"> Engagement à soutenir les pays en développement L'un des principaux domaines éligibles au financement accéléré Les mesures d'adaptation dans le texte de la CdP peuvent guider le financement accéléré des mesures
Le financement et sa gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> Hauteur du financement à fournir Suggestion concernant les dispositions institutionnelles (Fonds vert de Copenhague pour le Climat et Groupe de haut niveau sur les sources de financement) 	<ul style="list-style-type: none"> Décision concernant les dispositions institutionnelles S'assurer de la prévisibilité/génération des fonds Part du financement destiné aux divers domaines d'intervention 	<ul style="list-style-type: none"> Les financements engagés au titre du soutien Financement accéléré fourni probablement par le biais des institutions disponibles Le FEM reste l'entité opérationnelle Le texte de la CdP peut guider le financement accéléré – le groupe de haut niveau pourrait commencer à titre intérimaire
La mise au point et le transfert de technologies	<ul style="list-style-type: none"> La plupart des questions sont réglées Mécanisme à créer Liste d'activités éligibles 	<ul style="list-style-type: none"> Les DPI La Gouvernance, y compris le mandat, la composition et les modalités de fonctionnement du Comité exécutif de la technologie et du Centre des technologies climatiques 	<ul style="list-style-type: none"> La liste des mesures éligibles à un soutien peut guider l'action rapide Approche conduite par les pays, circonstances/ priorités nationales

REFERENCES

1. *The Bali Action Plan*, Decision 1/CP.13.
2. *The Copenhagen Accord*, Advanced Unedited Version, http://unfccc.int/files/meetings/cop_15/application/pdf/cop15_cph_auv.pdf
3. *'The Bali Road Map: Key Issues Under Negotiation'*, UNDP Environment & Energy Group, UNDP 2008.
4. Report of the Ad Hoc Working Group on Further Commitments for Annex I Parties under the Kyoto Protocol on its tenth session, held in Copenhagen from 7 to 15 December 2009, FCCC/KP/AWG/2009/17.
5. Report of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention on its eighth session, held in Copenhagen from 7 to 15 December 2009, FCCC/AWGLCA/2009/17.
6. Work undertaken by the Conference of the Parties at its fifteenth session on the basis of the report of the Ad Hoc Working Group on Long-term Cooperative Action under the Convention, FCCC/CP/2010/2.
7. *Earth Negotiations Bulletin*, Summary of the Copenhagen Climate Change Conference: 7-19 December 2009, Vol. 12 No. 459, Tuesday, 22 December 2009. Online at <http://www.iisd.ca/climate/cop15/>
8. *"Climate Change Mitigation Negotiations, With an Emphasis on Options for Developing Countries"* by Harald Winkler, Energy Research Centre University Of Cape Town, in *The Bali Road Map: Key Issues Under Negotiation*, UNDP 2008.
9. *Comparability of Annex I Emission Reduction Pledges*, by Kelly Levin and Rob Bradley, Working Paper February 2010, WRI (http://pdf.wri.org/working_papers/comparability_of_annex1_emission_reduction_pledges_2010-02-01.pdf)
10. Appendix II - Nationally appropriate mitigation actions of developing country Parties, at <http://unfccc.int/home/items/5265.php>
11. *"Adaptation to climate change: The new challenge for development in the developing world"*, by Dr. E. Lisa F. Schipper, Stockholm Environment Institute; Maria Paz Cigarán, Libélula Communication, Environment and Development, Peru; and Dr. Merylyn McKenzie Hedger, Climate Change Institute of Development Studies at the University of Sussex, in *'The Bali Road Map: Key Issues Under Negotiation'*, UNDP 2008.
12. *Assessing the costs of adaptation to climate change: A review of the UNFCCC and other recent estimates*, by M. Parry et al, International Institute for Environment and Development, August 2009.
13. The Buenos Aires Programme of Work on Adaptation and Response Measures, Decision 1/CP.10.
14. *"Negotiations on additional investment and financial flows to address climate change in developing countries"* by Erik Haites, Margaree Consultants, Inc. in *'The Bali Road Map: Key Issues Under Negotiation'*, UNDP 2008.
15. *Copenhagen's Climate Finance Promise*, IIED Briefing Note, February 2009.
16. World Bank (2006) *Clean Energy and Development: Towards an Investment Framework*. [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20890696/DC2006-0002\(E\)-CleanEnergy.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/20890696/DC2006-0002(E)-CleanEnergy.pdf).
17. Oxfam International (2007) *Adapting to Climate Change: What's needed in poor countries, and who should pay*, <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/adapting%20to%20climate%20change.pdf>
18. UNDP 2007/2008 Human Development Report, *Fighting climate change: Human solidarity in a divided world*. <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/>
19. UNFCCC (2007), *Investment and Financial Flows to Address Climate Change*. http://unfccc.int/files/cooperation_and_support/financial_mechanism/application/pdf/background_paper.pdf.



For further information:

Veerle Vandeweerd
Director
UNDP Environment & Energy Group
304 East 45th Street
Room FF-982
New York, NY 10017
Email: veerle.vandeweerd@undp.org
Phone: +1 (212) 906 5020

© Copyright United Nations Development Programme, February 2010. All rights reserved.